

**Sosiaalityön ammatillinen harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä ja  
harkinnan käytännöt perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen**

Pauliina Nylund  
Helsingin yliopisto  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Sosiaalityö  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2020

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Valtiotieteellinen		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Sosiaalityö
Tekijä – Författare – Author Pauliina Nylund		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Sosiaalityön ammatillinen harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä ja harkinnan käytännöt perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen		
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Sosiaalityö		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Huhtikuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 115
<p><b>Tiivistelmä – Referat – Abstract</b></p> <p>Perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi vuonna 2017 Kelaan. Perustoimeentulotuen myöntäminen oli aiemmin kuntien vastuulla. Kela-siirron taustalla on nähty siirtyminen hallinnollisesti yksinkertaisempaan ja hakijoiden näkökulmasta yhdenvertaisempaan toimintamalliin. Kela-siirron myötä sosiaalityöntekijöiltä otettiin pois oikeus myöntää perustoimeentulotukea. Tutkimukseni tarkoitus oli selvittää, minkälaista on ollut sosiaalityöntekijän ammatillinen harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä sekä minkälaista on Kelan työntekijän tekemä harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä. Tavoitteena oli myös pohtia sosiaalityön roolia viimesijaisen taloudellisen tuen myöntämisessä. Tutkimuskysymykset ovat mistä sosiaalityön harkinta perustoimeentulotuessa koostuu ja mistä harkinta Kelan työntekijän vastuulla koostuu. Tutkimuksen teoriaosassa läpikäydyt keskeiset käsitteet ovat sosiaalityö, ammatillinen harkinta ja (perus)toimeentulotuki sekä Kela-siirto. Tutkimuksen tieteenfilosofisen pohjan muodostaa kriittinen realismi, joka teoriaosuuden lopussa kytketään tutkimuksen metodologiaan.</p> <p>Tutkimuksen aineisto koostuu äänitetyistä puolistrukturoiduista yksilöhaastatteluista. Aineisto on hankittu haastattelemalla seitsemää pääkaupunkiseudulla aikuissosiaalityössä työskentelevää ja perustoimeentulotukea myöntänyttä sosiaalityöntekijää sekä kahdeksaa Kelassa toimeentulotukea myöntävää työntekijää. Aineiston analyysi on toteutettu pääasiassa sisällönanalyysin avulla sekä aineistolähtöisesti että osin teoriaohjaavasti, mutta myös diskurssianalyysiä on hyödynnetty. Aineisto luokiteltiin eri teemoihin käyttäen väljästi haastattelukysymyksiä ikään kuin aineistorunkona. Haastatteluaineistosta nousi esiin myös omia teemojaan, jotka luokiteltiin erikseen pelkistettyinä ilmauksina. Apukysymykset sekä esiin nousseet aineistolähtöiset eli aineistosta löydettyt ilmiöt ja käsitteet muodostivat analyysirungon. Harkinnan tekijöiden selvittämisen lisäksi tutkimuksen tarkoituksena oli kuvailla ja verrata työntekijäryhmien harkintaa.</p> <p>Haastatellut sosiaalityöntekijät pohjasivat harkintaa tehdessään asiakkaan tilanteeseen, minkä avulla korostettiin yksilöllisen tilanteen merkitystä. Asiakkaan ymmärtäminen ja asiakkaaseen tutustuminen syvemmin nousivat esiin keskeisinä asiakkaan tilanteesta muodostettavan kuvan rakentamisen edellytyksinä. Yksi keskeinen tekijä sosiaalityöntekijöiden harkinnassa oli sosiaalityön ammatillinen osaaminen, joka koostuu muun muassa kyvystä ymmärtää asioita laajasta näkökulmasta ja monipuolisesti, voimaannuttaminen, taito nähdä hetkellisiä tilanteita pidemmälle sekä kyky muuttaa myös omaa toimintaa asiakkaan tarpeiden mukaan. Myös oikeudellinen osaaminen, arvomaailma ja eettiset kysymykset ohjasivat sosiaalityöntekijöiden harkintaa. Auttaminen nousi esiin sosiaalityöntekijöiden keskeisenä tavoitteena perustoimeentulotuen myöntämisessä.</p> <p>Kelan ratkaisuasiantuntijoiden harkinnassa korostuivat ensisijaisesti asiakkaan tilanne ja Kelan ohjeet. Asiakkaan tilanteeseen tutustuminen aloitetaan laskelman tekemisestä, tutustumalla liitteisiin ja selvittämällä asiakkaan tuloja. Haastatteluista Kelan ratkaisuasiantuntijoista suurin osa korosti arvomaailman merkitystä harkinnassa. Kelan ratkaisuasiantuntijan harkinnassa korostuivat ammatilliset taidot ja ammatissa tärkeiksi nähdyt ominaisuudet kuten esimerkiksi elämäkokemus. Myös sosiaalityöntekijöiden lausuntoja käytettiin harkinnan pohjana. Muutama haastateltava koki, että osan perustoimeentulotuen harkinnasta olisi hyvä olla sosiaalityöntekijän vastuulla. Erityisenä Kelan työntekijöiden harkintaan vaikuttavana tekijänä nousi esiin kiire.</p> <p>Haastateltavat molemmista ammattiryhmistä korostivat perustoimeentulotukeen sisältyvän paljon harkintaa. Sosiaalityöntekijöiden harkintaa ohjasivat sosiaalityön tavoitteet, joista korostui ennen kaikkea auttaminen. Asiakkaan yksilöllinen tilanne, oli selkeästi esiin noussut yksittäinen tekijä, johon molempien ammattiryhmien harkinta oli pohjannut. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden harkinnan taustalla korostui lisäksi Kelan ohjeet. Kun harkinta pohjaa asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen, korostuu perustoimeentulotuen päätöksenteossa ammatillinen osaaminen sen suhteen, kuinka tämä käytännössä tulisi suorittaa. Perustoimeentulotuen myöntämisen käytäntöjen yhdenmukaistaminen ei ole mahdollista, sillä päätöksenteko edellyttää runsaasti harkintaa. Asiakkaiden yksilölliset tilanteet vaihtelevat paljon ja yksittäinen työntekijä voi tehdä erilaisia johtopäätöksiä. Sosiaalityöntekijät suhtautuivat asiakaskuntaan eri tavoin kuin Kelan ratkaisuasiantuntijat. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden haastatteluissa tuli esiin, että osaaminen, mitä Kelan ratkaisuasiantuntijana vaatiminen edellyttää on sosiaalialan erityisosaamista tai sitä jopa kuvailtiin samankaltaiseksi kuin sosiaalityöntekijän osaaminen. Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä on palattu aikaan, jolloin viimesijaisen sosiaalihuollollisen avustamisen harkintavalta on siirretty työntekijäryhmälle, jolta ei edellytetä korkeakoulutusta eikä sosiaalialan koulutusta. Tutkimukseni perusteella voidaan tulla siihen johtopäätökseen, että perustoimeentulotuessa on harkintaa paikoin paljonkin ja tuon harkinnan olisi, jopa harkintaa nykyään käyttävän ammattiryhmän mielestä, olla sosiaalityöntekijän vastuulla.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords perustoimeentulotuki, harkinta, sosiaalityö		
Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Kris Clarke, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto		

## Sisällys

1 Johdanto .....	5
2 Sosiaalityö .....	9
2.1 Aikuissosiaalityö .....	12
2.2 Sosiaalityö ja hyvinvointivaltio .....	13
3 Ammatillinen harkinta .....	15
3.1 Professionalismi .....	16
3.2 Michael Lipskyn viranomaisen ”katutason” harkinta .....	21
3.3 Professionaalinen harkinta .....	25
3.4 Harkinnan oikeudellinen puoli .....	28
3.5 Kotimaista tutkimusta ammatillisesta harkinnasta .....	31
4 Toimeentulotuki .....	32
4.1 Julkisen taloudellisen avustamisen historia Suomessa.....	33
4.2 Toimeentulotuen kehitys .....	39
5 Kela-siirto.....	41
6 Kriittinen realismi viitekehyksenä .....	45
7 Haastatteluiden toteutus ja analyysi .....	47
8 Tulokset.....	50
8.1 Sosiaalityöntekijöiden harkinta perustoimeentulotuen päätöksenteossa.....	52
8.1.1 Asiakkaan tilanne .....	53
8.1.2 Sosiaalityön ammatillinen osaaminen.....	55
8.1.3 Oikeudellinen sääntely ja lait sekä kunnan linjaukset.....	58
8.1.4 Arvomaailma ja etiikka .....	65
8.1.5 Työn tavoite ja sosiaalityö .....	67

8.2 Kelan ratkaisuasiantuntijoiden harkinta perustoimeentulotuen päätöksenteossa.....	73
8.2.1 Asiakkaan tilanne .....	73
8.2.2 Kelan ohjeet ja lainsäädäntö sekä Kelan omat asiantuntijat .....	76
8.2.3 Arvomaailma ja etiikka .....	81
8.2.4 Ammatilliset taidot.....	83
8.2.5 Sosiaalityöntekijän lausunnot asiakkaan tilanteen tukena .....	89
8.2.6 Kiire .....	92
8.3 Perustoimeentulotuen harkinta .....	93
9 Pohdinta ja johtopäätökset .....	96
Lähteet.....	102

## 1 Johdanto

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä (Laki toimeentulotuesta 1 §, 1997). Toimeentulotuesta on säädetty lailla, jotta perusoikeuksissa määritelty oikeus sosiaaliturvaan välttämättömän toimeentulon osalta toteutuisi mahdollisimman hyvin (Kotkas & Tuori, 2016, s. 266; Suomen perustuslaki 19.1 §, 1999). Toimeentulotuen perusosan myöntämisestä on vastannut vuoden 2017 alusta Kansaneläkelaitos (Kela) (Laki toimeentulotuesta 14 §, 1997). Perustoimeentulotuen myöntäminen on aiemmin ollut kuntien vastuulla. Osaksi Kela-siirron taustalla on nähty siirtyminen hallinnollisesti yksinkertaisempaan ja hakijoiden näkökulmasta yhdenvertaisempaan toimintamalliin. Kela-siirron tavoitteena ei ole ollut puuttua toimeentulotuen myöntämisperusteisiin eikä tasoon. (HE385/2014).

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta olennaista kuitenkin on, toteutuuko tosiasiallinen yhdenvertaisuus, mikä edellyttää erilaisten perusteiden ja erilaisten tilanteiden huomioonottamista ja näin ollen harkintaa. Yhdenvertaisuusnäkökulma mahdollistaa positiivisen erityiskohtelun (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014 9 §; myös Raunio, 2009, s. 97). Voidaan ajatella, että sosiaalityö on olemukseltaan positiivista erityiskohtelua kohdennettuna yhteiskunnassa niille ihmisryhmille, jotka kärsivät muun muassa köyhyydestä, sosiaalisen pääoman vähyydestä tai puutteesta, osallisuuden esteistä, sairauksista, mielenterveys- ja päihdeongelmista sekä kaltoinkohtelusta perheessä. Suomen kansasta oli vuonna 2017 pienituloisia 12,1 % (Tilastokeskus, 2019) ja toimeentulotukea saavien osuus oli 8,5 % (Tilastokeskus, 2019b). Pienituloisuus, joka kuvaa myös suhteellista köyhyyttä (Tilastokeskus, 2019c), koskettaa siis merkittävää osaa väestöstä.

Taloudellinen toimeentulo turvaamalla voidaan turvata ihmisen sosiaalisten oikeuksien turvaaminen laajemmaltikin. Köyhyys on vakava yhteiskunnallinen riski. Se estää toteuttamasta täysipainoista osallisuutta omaan elämään (Hannikainen-Ingman, Kuivalainen & Sallila, 2013; Vaarama, Siljander, Luoma & Meriläinen, 2010). Se myös estää täyden kansalaisaktiivisuuden toteutumisen (Young, 2000, s. 141–147) ja aiheuttaa

elämänlaatua heikentävää stressiä (Laaksonen, 2011). Köyhyyden voidaan myös ajatella olevan sortoa, sillä kyse on siitä, kuinka yhteiset resurssit jaetaan tai kuinka kapitalistinen talousmalli huomioi yhdenvertaisuuden.

Sosiaalityö on oma tieteenalansa, oppiaineensa ja professionsa. Sillä katsotaan olevaan professionaalinen status. Professionaalisuuden tunnusmerkkeihin kuuluu ammatillinen harkintavalta (Freidson, 2001, s. 3, 23). Yhteiskunnassa on suotu, että erityisen osaamisen kertymisen myötä kulloinenkin professionaalinen ammattiryhmä on vastuussa omasta osaamisen alueestaan yhteiskunnassa. Eliot Freidsonin (2001, s. 2–4, 179–196) mukaan professioiden autonomiaa koettelevat vapaiden markkinoiden ideologia ja uuden julkisjohtamisen (new public management) tehokkuusvaatimukset. Markkinamalli pyrkii järjestämään yhteiskunnan palvelut kilpailun avulla ilman minkään tahon puuttumista niiden järjestämiseen (Freidson, 2001, s. 46–48). Tätä mallia edustaa myös niin sanottu konsumeristinen malli (Matthies, 2014, s. 13). Uusi julkisjohtaminen edustaa manageristista mallia, jossa keskeistä on työntekijöiden hallinta mahdollisimman tehokkaasti ja jossa hallintaa toteuttavien ei edellytetä olevan alaiseen ammattikuntaansa kuuluvia (Matthies, 2014, s. 13; Evans, 2010, s. 39–67; Eräsaari, 2006).

Yhteiskunnassa sorrettujen ja syrjäytettyjen asianajo ja auttaminen on vaativa akateemisuutta edellyttävä tehtävä niin kuin esimerkiksi sairaiden auttaminen lääkärin ammatissa tai kansalaisten oikeuksien puolustaminen asianajajana. Mitä enemmän valtaa ammattikunnalla on sitä enemmän koulutusta toimiminen kyseisessä ammatissa edellyttää. Anneli Pohjolan ja Merja Laitisen (2010, s. 313–314) mukaan valta nähdään usein negatiivisena ja alistavana, jolloin unohtuvat vallan positiiviset ulottuvuudet. Vallan positiiviset ulottuvuudet voivat sisältää valtaistumista, tukea ja oikeuksien toteutumista. Viimesijaisen taloudellisen tuen myöntämisestä vastaaminen on kansalaisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehtimista. Viimesijaisen taloudellisen tuen myöntämiseen kuuluva harkintavalta on ollut olennainen osa sosiaalityötä. Viimesijaisen taloudellisen tuen myöntämisen roolista osana sosiaalityötä on Susan Kuivalaisen ja Peppi Saikun (2013, s. 151) mukaan myös kiistelty aina.

Laki toimeentulotuesta (1997), sosiaalihuoltolaki (2014) sekä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000) sekä lukuisat muut etenkin sosiaali- ja terveyslainsäädännön erityislait edellyttävät tulkintaa. Lainsäädäntö toimii ammatin harkintavaltaa tukevana rakenteena. Sosiaalityöntekijällä voidaan nähdä olevan parhaat edellytykset tulkita lakeja viimesijaista sosiaaliturvaa tarvitsevien kohdalla (Sosiaalihuoltolaki 15 §, 2014; Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 9 §, 2015).

Sosiaalityön yksi tehtävä yhteiskunnassa on köyhyyden vaikutusten lievittäminen ja taistelu köyhyyden poistamiseksi (IFSW & IASSW 2014; Mäntysaari, 2009, s. 105; Toikko, 2005, s. 213–225). Akateeminen koulutus tarjoaa parhaat edellytykset huomioida rakenteelliset, sosiaaliset ja yksilölliset tekijät oikeudelliseen osaamiseen pohjaten. Nyt tämä ammatillinen harkinta on perustoimeentulotuen osalta poistettu sosiaalityöntekijöiltä ja harkintaa tekevät toimeentulotuen myöntämisestä vastaavat Kelan työntekijät, joilta ei edellytetä sosiaalityön koulutusta.

Työ Kelassa rinnastuu etuuskäsittelijöiden mukaantuloon toimeentulotukityöhön, jolloin käytännössä opistotaustaisen koulutuksen omaavan henkilön vastuulle tuli toimeentulotuen laskenta ja myöntäminen. Etuuskäsittelijöitä palkattiin, koska 1990-luvun laman aikana asiakasmäärät moninkertaistuivat eikä sosiaalityöntekijöitä riittänyt toimeentulotukityöhön (Karjalainen, Hiilamo & Raivio, 2003, s. 33, 35). Yhtenä etuuskäsittelyn tavoitteena on myös mainittu toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen yhtenäistäminen (Tuominen, 2002, s. 1). Toimeentulotukiasiakkaiden huonoja kokemuksia kartoitettaessa juuri joutuminen etuuskäsittelyn asiakkaaksi oli keskeinen esiin noussut tekijä. Sosiaalityön asiakkuuteen pääseminen muodostui jo tuolloin vaikeammaksi. (Blomgren, 2016, s. 53; Karjalainen ym., 2003, s. 33–38.) Sosiaalityöntekijät ovat tuoneet esiin huolta siitä, että he vieraantuvat asiakaskunnastaan (Karjalainen ym., 2003, s. 36). Pahimmillaan etuuskäsittelyn mukaantulo aikaansai sen, että kaikkein syrjäytyneimmät asiakkaat jäivät vaille sosiaalityön palveluita (Mäntysaari, 2006, s. 119). Tämä kehityskulku näyttäisi Kela-siirron myötä jatkuvan (SOSTE, 2018).

Perustoimeentulotuen myöntämisen ollessa kuntien vastuulla, oli sosiaalityöntekijöillä mahdollisuus ohjata etuuskäsittelijöiden työtä ja tarvittaessa myöntää itse

perustoimeentulotukea. Läheinen työskentely mahdollisti myös etuuskäsittelijöiden ja sosiaalityöntekijöiden välisen yhteistyön epäselvissä tilanteissa. Toki voidaan nähdä jo tuolloin etuuskäsittelijöiden ollessa mukana toimeentulotuen myöntämisen järjestelmässä, että sosiaalityöltä oli otettu valtaa pois. (Karjalainen, 2016, s. 121–124.)

Sosiaalityö on yhteiskunnalle välttämätön ammatti, oppiaine ja tiede, joka joutuu turhan usein taistelemaan olemassaolostaan sekä ulkoapäin tulevia muokkausyrityksiä vastaan. Sosiaalityön kuuluu elää ajan hengessä ja pysyä yhteiskunnan muutoksissa mukana. Silloin, kun sosiaalityön merkitystä ja roolia sen alaisuuteen kuuluvilla toimialoilla pyritään pienentämään (Blomberg, Kroll & Kallio, 2018, s. 5), on vaarana sosiaalityön tavoitteiden näkökulmasta myös yhteiskunnan toimivuus sekä kansalaisten ihmisoikeudet.

Tutkimukseni tarkoitus oli selvittää, minkälaista on ollut sosiaalityöntekijän ammatillinen (professionaalinen) harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä sekä minkälaista on työntekijän tekemä harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä Kelassa. Tavoitteena oli pohtia sosiaalityön roolia viimesijaisen taloudellisen tuen myöntämisessä sekä siis sitä, mistä elementeistä sosiaalityön ammatillinen harkinta koostuu sekä, miten taloudellisen tuen myöntämisen erityiskysymykset näyttäytyvät nyt etenkin harkinnan osalta perustoimeentulotuen myöntämisen ollessa Kelan vastuulla. Toivon, että tutkimukseni selkiyttäisi taloudellisen avun antamisen asemaa sosiaalityössä. Tutkimuskysymyksillä etsitään ennen kaikkea vastauksia laajempiin kysymyksiin siitä, mikä on sosiaalityön rooli viimesijaisen taloudellisen sosiaaliturvan myöntämisessä, kuinka se on muuttunut ja mikä sen mahdollisesti voisi olla.

Tutkimuskysymykset ovat mistä sosiaalityön harkinta perustoimeentulotuessa koostuu ja mistä harkinta Kelan työntekijän vastuulla koostuu. Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat sosiaalityö, ammatillinen harkinta ja (perus)toimeentulotuki sekä toimeentulotuen perusosan myöntämisen siirtyminen Kelan vastuulle eli niin sanottu Kela-siirto. Tutkimukseni kirjallisessa osassa on käsitelty kirjallisuuden avulla sosiaalityötä painottuen aikuissosiaalityöhön sekä sen hyvinvointivalttiollisen kehitykseen. Toimeentulotukea on tarkasteltu kirjallisuuden perusteella osana sosiaalihuollon historiallista kehitystä



Suomessa. Perustoimeentulotuen Kela-siirtoa on tarkasteltu ennen Kela-siirtoa esitettyjen näkemysten ja Kela-siirron jälkeisten kokemusten ja näkemysten perusteella. Tutkimuksen tieteenfilosofisen pohjan muodostaa kriittinen realismi, joka teoriaosuuden lopussa kytketään tutkimuksen metodologiaan.

## 2 Sosiaalityö

Sosiaalityö on määritelty kansainvälisesti ammatiksi ja tieteenalaksi, jonka tavoitteena on vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta, voimaannuttaa, valtaistaa ja vapauttaa sekä edistää yhteiskunnallista muutosta ja kehitystä. Sosiaalityön periaatteita ovat sosiaalinen oikeudenmukaisuus, ihmisoikeudet, kollektiivinen vastuunkanto sekä suvaitsevaisuus. (IFSW & IASSW, 2014). Sosiaalityön voidaan myös nähdä kehittyneen sekä kansainvälisesti että Suomessa köyhien kanssa tehtävän työn rationalisoinnista ja tieteellistämisestä (Mäntysääri, 1997, s. 253; Piirainen 1974). James Midgley (2010, s. 105) mukaan sosiaalityön vetäytyminen köyhyyden kanssa työskentelystä ja taloudellisesta avustamisesta ei ole suotava kehityssuunta, sillä köyhyys ja puute ovat edelleen isoja haasteita maailmassa.

Jorma Sipilän (1989, s. 61–62) mukaan sosiaalityön tehtävä on ylläpitää arjen sujuvuutta. Liisa Hokkanen (2009, s. 316) pitää

”sosiaalityötä yhteiskuntatieteenä, jonka erityispiirre on marginaaleihin kiinnittyminen ja huomion kohdistaminen ihmisten, ihmisryhmien ja yhteiskunnallisten organisaatioiden ja rakenteiden välisiin suhteisiin sekä näiden suhteiden tuottamiin ilmiöihin. [...] Yhteiskunnallisessa marginaalissa on niin ilmiöitä ja asioita kuin ihmisiäkin elämäntilanteissa. Sosiaalityölle on olemassa sekä köyhä että köyhyys...”. (Mts. 316.)

Sosiaalityön määrittelemisen haastavuus johtuu Hokkasen (2009, s. 316) mukaan juuri sosiaalityön suhdekeskeisyydestä. Myös siis rakenteiden ja ihmisten välisten suhteiden keskeisyydestä.

Koska sosiaalityö on niin laaja-alaista, sitä voidaan tarkastella eri tavoin jaettuna. Malcolm Paynen (1998) mukaan se voidaan jakaa esimerkiksi perspektiiveihin: refleksiivis-terapeuttinen, sosialistis-kollektivistinen ja individualistis-reformistinen tai kuten Kyösti Raunio (2009, s. 185–196) on kääntänyt edellä mainitut Suomen oloihin: terapeuttinen, yhteiskuntakriittinen ja palvelujärjestelmäkeskeinen. Payne (1996, s. 148–153) on nähnyt sosiaalityölle neljä paikkaa tai tulevaisuutta yhteiskunnassa. Professionalisaation myötä sosiaalityö rinnastuisi yhteiskunnan muihin professionaalisesta statuksesta nauttiviin ammatteihin. Managerismin (Paynellä managerial control) myötä sosiaalityö alistuu hallinnolle, ja sitä ajavat kulloinkin vallassa olevat sosiaalipoliittiset päämäärät, ja itse työ nähdään hyvin byrokraattisena. Sosialistis-kollektiivinen näkemys sosiaalityön paikasta yhteiskunnassa näkee sekä professionalismin että byrokraattisen sosiaalihuollollisen sosiaalityön johtavan siihen, että valta keskittyy eliitille. Edelleen sosialistis-kollektivistisen näkemyksen mukaan sosiaalityön paikkana ja tehtävänä on korostaa osallisuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Refleksiivis-terapeuttinen näkemys sosiaalityöstä yhteiskunnassa ehdottaa, että sosiaalityöntekijöiden keskeisintä työtä on voimaannuttaa asiakkaita. Paynen (1996, s. 149) mukaan professionalisaatiollinen näkemys ja manageristinen näkemys sosiaalityön tulevaisuuden paikasta edustavat individualistis-reformistista perspektiiviä. (Payne, 1996, s. 148–153.)

Sosiaalityö on kuitenkin kehittynyt ja radikaalin ja rakenteellisen sosiaalityön perinne on nykyään kiinteä osa sosiaalityötä. Näiltä osin professionaalisuuden vaade nimenomaan edellyttää kriittistä suhtautumista yhteiskuntaan ja vallan kysymyksiin sekä rakenteellista ja radikaalia lähestymistapaa. Samoin asiakaslähtöisyyden, osallisuuden ja voimaannuttamisen funktiot ovat nykyään kiinteitä osia sosiaalityöntekijän professionaalisuudessa. Jos professionaalisuutta toteutetaan ammattieettisiin periaatteisiin nojautuen ja siten, että ammattikunnan valvonta on kunnossa, ei professionaalisuuden voida nähdä uhkaavan yhteiskuntaa siten, että valta keskittyisi eliitille. Suurimman riskinhän voi

nähdä siinä, että valta vaikuttaa sosiaalityön ja sosiaalihuollon asiakkaiden elämiin, keskittyisi kouluttamattomille tai byrokraattisin tai taloudellisin perustein työtään tekeville ammattiryhmille.

Freidsonin (2001) kuvaama professionaalisuuden sisältämä sitoumus ylempiin arvoihin ja etiikkaan sekä tavoitteisiin kiteyttävät mielestäni hyvin sen, että professionaalisuuteen sitoutuessaan työntekijä sitoutuu ylempiin päämääriin (esimerkiksi tieteellisyys ja ammattikuntien valat) ja vastustaa oman edun tavoittelua sekä epäammattimaista toimintaa. Raunionkin (2002, s. 600) mukaan professionaalisuus on muotoutunut nykyään siten, että se ei enää edusta autonomiaa ja asiantuntijuutta suhteessa asiakkaiden kokemukseen vaan asiantuntijuus tavoittelee autonomiaa sosiaalityön yhteiskunnallisessa ja organisatorisessa ympäristössä. Payne (1996, s. 150–152) myös näkee, että sosiaalityön professionaalinen asema on jatkuvasti jännitteisessä tilassa manageristisen ja byrokraattisen hallinnon kanssa. Payne (1996, 152–153) päätyykin ehdottamaan, että professionalismia voidaan toteuttaa sosialistis-kollektivistisessä ja individualistis-reformistisessa hengessä. Jälkimmäisessä korostuen sosiaalityöntekijän vuorovaikutuksellisen osaamisen keskeisyys ja taito osata reagoida nopeasti muuttuviin, yllättäviin ja yksilöllisiin tilanteisiin.

Kaikessa sosiaalityössä tärkeinä on vuorovaikutus asiakkaan ja työntekijän kesken (Raunio, 2009, s. 186–187). Myös yhteiskuntakriittisessä ja palvelujärjestelmäkeskeisessä toiminnassa keskeistä on vuorovaikutus. Vuorovaikutuksen tulisi olla luonteeltaan dialogista ja tasa-arvoista (esim. Mönkkönen, 2018). Timo Toikko (2005, s. 222–231) jakaa sosiaalityön kolmeen perinteeseen, jotka ovat hallinnollisten toimenpiteiden perinne, yhteisöllisen muutostyön perinne ja henkilökohtaisen vuorovaikutuksen perinne. Sosiaalityötä määrittävät materiaallinen ja ei-materiaallinen elementti (Toikko, 2005, s. 213–221). Nämä elementit ovat Toikon (2005, s. 230) mukaan olennaisia kaikissa kolmessa sosiaalityön perinteessä.

## 2.1 Aikuissosiaalityö

Aikuissosiaalityö on ollut se osa-alue, joka on työskennellyt toimeentulon turvaamisen kysymyksissä (Juhila, 2008, s. 16–25). Lukuun ottamatta perustoimeentulotukea taloudellisen avun myöntämisestä vastaa useimmiten kunnissa aikuissosiaalityö. Myös esimerkiksi terveysosiaalityöntekijät ja lastensuojelun työntekijät voivat myöntää taloudellista tukea. Kunnallisen aikuissosiaalityön vastuulla on ollut toimeentulotuen myöntäminen aina vuoteen 2017 asti. Vuoden 2017 alusta aikuissosiaalityön vastuulle jäivät niin sanotut toimeentulotuen lisäosat täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Sosiaalipalveluita tarvitsevien ihmisten kanssa sosiaalityö on käytännössä kohtaamista ja läsnäoloa (myös Jokinen, 2008, s. 136–144). Se on rinnalla kulkemista niin arjen haasteissa kuin elämän kriiseissä (mt.). Näin on myös aikuissosiaalityössä.

Taloudellisen tuen myöntäminen on työväline (esim. Blomgren ym., 2016, s.13; Karjalainen, 2016, s. 122–123; Kuivalainen & Saikku, 2013, s. 154–158). Sen avulla voidaan myös luoda asiakassuhdetta. Taloudellisia asioita läpikäymällä tutustutaan asiakkaaseen. Taloudellisen avun antaminen, kun se on perusteltua, on myös omiaan lisäämään asiakkaan kokemaa luottamusta yhteiskuntaa kohtaan (Juhila, 2018, s. 258–259). Aikuissosiaalityön kohtaamisen tarkoitus on saada asiakkaat valtaistumaan yhteistyössä heidän kanssaan sekä ymmärtämään rakenteellisten tekijöiden merkitys elämässä (Mullaly, 2007, s. 298–302; myös Hokkanen, 2009, s. 315–336).

Yhteiskunnan rakenteet ja harjoitettu politiikka muovaavat aikuissosiaalityön ehtoja ja sisältöjä (Juhila, 2008b, s. 48). Joskus nämä lähtökohdat asettavat asiakkaat vaikeisiin ja hyvin eriarvoisiin, kohtuuttomiinkin tilanteisiin. Aikuissosiaalityö tarjoaa turvaa ja ratkaisuapua vaikeissa ja haastavissa elämäntilanteissa. Aikuissosiaalityön tulisi vastata yhteiskunnassa viimesijaisen ja harkinnanvaraisen sosiaaliturvan myöntämisen perusteista. Tässä tehtävässä keskeistä osaamista on lainopillinen ja oikeuskysymyksiin keskittynyt tietäminen sekä tiedon soveltaminen. Oikeuskysymyksistä tärkeimmät ovat ihmisoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen kaikissa tilanteissa (Healy, 2008). Sosiaalityön tulisi olla vahvemmin mukana määrittämässä yhteiskunnan sosiaalipoliittisia

linjauksia. Sen tulisi olla vahvemmin mukana myös viimesijaisen taloudellisen tuen sosiaalipoliittisessa vastuunkannossa ja sosiaalipoliittisten linjauksien käytännön eli poliittisten käytäntöjen soveltamisen hallinnassa (myös Toikko, 2009, s. 225). Näiden tavoitteiden voidaan myös katsoa kuuluvan rakenteelliseen sosiaalityöhön.

Kun sosiaalityön yksi toimiala on köyhyys, on erikoista, että köyhyyden kanssa työskentely häviäisi sosiaalityöstä. Asiakaskontaktien luomiseksi toimeentulotuen myöntäminen tarjoaa erinomaisen väylän. Kuinka tehdä rakenteellista sosiaalityötä köyhien ihmisryhmien tilanteen muuttamiseksi heidän kanssaan, jos kontaktia heihin ei ole (ks. Mullaly, 2007, s. 288–330). Myös keskustelu, jossa erotellaan varsinaisen sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat toimeentulotukea tarvitsevista, on erikoinen, sillä voiko taloudellisia kysymyksiä aina tarkastella erikseen irrotettuina ihmisen elämän kannalta. Perustoimeentulotukeen oikeutettu on kaiken lisäksi joka tapauksessa yhteiskunnallisesti nähtynä pienituloisen tai köyhä, vaikka sosiaalityön tarve ei luonnollisesti olekaan riippuvainen taloudellisesta tilanteesta, ja toisaalta köyhyys ei automaattisesti tarkoita, että ihminen tarvitsisi sosiaalityötä. Tällöin kysymys siitä, kenen katsotaan olevan varsinaisen sosiaalityön tarpeessa, on haastava. Mutta jos köyhyyttä ei sosiaalityössä pääsääntöisesti nähdä ihmisen omana syynä, mahdollistuu tällöin rakenteellinen työ köyhyyden poistamiseksi. Edelleen kuinka valtaistaa, voimaannuttaa, vaikuttaa rakenteisiin ja parantaa köyhyydessä elävien ihmisten elinoloja ilman kontaktia heihin.

## **2.2 Sosiaalityö ja hyvinvointivaltio**

Hyvinvointivaltio on terminä hyvin yleinen ja epäselvä (Oakley, 1994, s. 3). Sillä voidaan tarkoittaa monenlaisia valtioita. Klassinen Gøsta Esping-Andersenin (2013) jako sisältää kolme erityyppistä valtiomallia. Nämä ovat konservatiivinen, liberaali ja sosiaalidemokraattinen, johon Suomikin kuuluu. Pohjoismainen hyvinvointivaltio on vielä nähty omana mallinaan (Matthies, 2014, s. 6). Hyvinvointivaltioiden kehityksessä ratkaisevia ovat olleet toisen maailmansodan jälkeen Iso-Britanniassa tehdyt uudistukset, joiden taustalla oli toki yleiseurooppalainen 1800-luvulta alkanut kehitys. Näitä uudistuksia

pohjusti niin sanottu Beveridgen (1942) raportti. Kehitys oli tuolloin kaikissa länsimaissa jokseenkin samansuuntaista (Myrdal, 1960). Keskeistä hyvinvointivaltiolle on keskittyminen viiteen ydinalueeseen, jotka ovat sosiaaliturva, koulutus, asuminen sekä sosiaali- ja terveydenhuolto (Lowe, 1989, s. 155 ref. Lowe, 1994, s. 40). Nämä palvelut järjestetään julkisina ja turvattuina kaikille kansalaisille. Hyvinvointivaltiollisista tehtävistä sosiaalityö kytkeytyy nykyään moniin. Varsinainen sosiaalihuolto on sosiaalityölle tyypillisintä osaamisaluetta. Sosiaalityön ammattilaisilla ja asiantuntijuudella on paikkansa myös esimerkiksi terveydenhuollossa ja sairaaloissa sekä kouluissa kuraattoreina.

Sosiaalityö on rakentunut nykyiseen muotoonsa kiivaimmin hyvinvointivaltioiden rakentamisen aikakaudella (Raunio, 2009, s. 18–30; Satka, 1995, s. 139–169). Kehitys on sidottu oikeudelliseen kehitykseen ja sääntelyyn uusien lakien toimeenpanon myötä. Oppihistoriallisesti sen juuret ovat kuitenkin kauempana 1800-luvun lopulla (Toikko, 2005, s. 96–115). Kaupungistumisen myötä keskittynyt köyhyys synnytti yhteisöllisiä toimintatapoja köyhien auttamiseksi. Kautta historian sosiaalityö on taistellut köyhyyden vähentämiseksi ja poistamiseksi (Toikko, 2005, s. 37–58, 137–175; Midgley, 2010, s. 107–110).

Sosiaalityön voi nähdä kehittyneen myös koulutuksen kehittymisen myötä. Kiivainta tämäkin kehitys on ollut hyvinvointivaltioiden rakentamisen aikakaudella toisen maailmansodan jälkeen. 1960- ja 1970-luvuilla sosiaalityön koulutusta ryhdyttiin antamaan yliopistoissa (Salo, 1975). Sosiaalityön koulutus muutettiin yliopistotasoiseksi vuonna 1978 annetulla valtioneuvoston asetuksella yhteiskuntatieteellisistä tutkinnoista (Mutka, 1998, s. 145). Pohjana yliopistolliselle koulutukselle oli ollut huoltotyöntekijän koulutus, jota oli maassamme annettu vuodesta 1942 alkaen, sekä jossain määrin myös sosiaalihoitajan koulutus, jota oli annettu sairaanhoitajille. Sosiaalipolitiikka nähtiin yhteiskunnassa 1900-luvulla yleisestikin enenevässä määrin yhteiskunnallisesti tärkeäksi oppiaineeksi ja tieteenksi. (Piirainen, 1974.) Sosiaalityö oli yliopistoissa pitkään sosiaalipolitiikan alainen (Marjamäki, Mäntysaari, Ristimäki, 1998, s. 17).

Hyvinvointivaltioiden kuin myös sosiaalityön katsotaan kuitenkin ajautuneen kriisiin uusliberalistisen politiikan nousun myötä (Dominelli, 2014). Yhdenmukaiset sosiaalipoliittiset tavoitteet ovat hävinneet kansallisellakin tasolla. Poliitiikka ohjaa sosiaalihuoltoa ja sitä myötä sosiaalityön tekemisen reunaehtoja. Uusliberalistinen politiikka on tuonut mukanaan manageristisen hallintotavan, jossa korostuu deprofessionalisaatio. Managerismin myötä työnantajan intressit alkavat ohjata koulutusta ja ammatillista toimintaa pyritään muuttamaan standardoiduiksi rutiineiksi (Webb, 2001). Raunion mukaan (2002, s. 600) ”Managerismi ei ole vain ”vastaisku” autonomiselle ammatillisuudelle, vaan näyttää merkitsevän myös perustavammin sosiaalityön olemusta vastaavan toiminnan kyseenalaistumista.” Lisääntynyt kiinnostus näyttöön perustuviin käytäntöihin on osa tätä kehitystä (Banks, 2006, s. 138; Webb, 2001). Uusi julkisjohtaminen ja uusi julkishallinta ovat tuoneet mukanaan toimintatapoja, joissa asiantuntijoilta pyritään poistamaan valtaa, sekä mitattavissa oleva tehokkuus ja määrä muuttuvat laatua merkittävimmiksi tekijöiksi työn arvioinnissa.

### **3 Ammatillinen harkinta**

Arkikielessä ja väljästi tulkittuna kaikki ammattilaisen päätöksentekoa edellyttävä toiminta on harkintaa. Ammatillista harkintaa voidaan käsitteenä tarkastella monin tavoin. Sillä voidaan tarkoittaa ammattilaisen käyttämää ammatissa vaadittavaa harkintaa tai sillä voidaan tarkoittaa erityistä ammatillista harkintaa, mikä edellyttää asiantuntijatasen osaamista. Tässä tutkimuksessa käytetään yleisesti termiä ammatillinen harkinta, vaikka sillä viitataan asiantuntijatasen harkintaan ja englanninkieliseen käsitteeseen professional discretion. Käsitteen professional discretion täsmällisempi suomennos olisi professionaalinen harkinta tai asiantuntijan harkinta tai asiantuntijuutta edellyttävä harkinta. Oikeudellisessa yhteydessä harkinnasta käytetään myös termiä harkintavalta.

### 3.1 Professionalismi

Keskeinen harkinnan tarkastelussa käytettävä käsite on professionaalisuus.

Professionaalisuudella voidaan tarkoittaa ammatillisuutta ja sen korostamista. Se ei kuitenkaan pelkästään kuvaa jossakin ammatissa toimimisen erityisyyttä, jolloin parempi termi on ammatillinen. Tässä tutkimuksessa professionaalisuudella tarkoitetaan ammatillisuuden ja asiantuntijuuden yhdistelmää. Professionaalisuus edellyttää erityistä tietoa ja taitoa ja eroaa esimerkiksi suorittavista tai teknisistä ammateista (Freidson, 2001, s. 90). Professionaalisuus tai asiantuntijuus ja ammatillisuus yhdessä muodostuvat erityisistä tiedoista ja taidoista, arvoista sekä statuksesta, jonka perusteella ammattilaiset voivat autonomisesti kontrolloida omaa työalaansa ja tehdä siihen kuuluvia päätöksiä (Freidson, 2001). Professionaalisuuteen kuuluu myös alan vakiintuminen akateemiseksi oppiaineeksi ja omaksi tieteenkseen, joiden pohjalta ammatin erityistaidot rakentuvat (mts. 117–121). Professionaalisuudesta puhuminen saattaa ylikorostaa eri ammattitasoilla toimimisen eroja tai kuulostaa yksinkertaisesti hienostelulta. Tässä yhteydessä, kun siis analysoidaan ammattien eroja esimerkiksi harkinnan, ammatillisen autonomian tai koulutuksen osalta, termi on kuitenkin paikallaan (mts. 12–13)

Freidson (2001) on käsitellyt professionalismia hyvin kattavasti. Hän puhuu yhteiskunnallisen ammattijaon ideaalityypeistä, joita ovat professionalismin lisäksi byrokraattinen malli ja markkinamalli. Byrokraattisessa mallissa on keskeistä johtamisen ja hallinnan korostaminen. Se pyrkii minimoimaan harkinnan määrää ja luomaan monimutkaisistakin työtehtävistä yksinkertaistella sapluunalla tehtäviä. Byrokraattisen mallin avulla pyritään toteuttamaan ylhäältä päin annettuja tavoitteita (mts. 67). Byrokraattinen malli edustaa managerismia (mts. 106). Markkinamalli edustaa konsumerismia (mts. 106) ja se edellyttää toimiakseen vapaita markkinoita, joissa kuluttajat ja vapaa kilpailu määrittävät palveluiden tuottamista. Ammateissa toimiminen ei edellytä markkinamallissa erityistä koulutusta tai ole luvanvaraista.

Professionalismi muodostuu institutionaalisista kokonaisuuksista, joita hallitsevat tietyn ammatin edustajat, jotka hallitakseen autonomisesti ammattiaan valvovat esimerkiksi sitä,



kuka ammatissa saa toimia ja millä edellytyksillä. Tällainen institutionaalinen kokonaisuus on esimerkiksi ammattiliitto, yliopistollinen oppiaine, tutkimusala tai valvontaelin.

Professionaalinen ammatti tarvitsee tuekseen luonnollisesti valtiovallan tuen ja oikeudellisen hyväksynnän (mts. 128). Osaltaan professionalismismi pohjaa työnjaon malliin, jonka hyödyt ovat erikoistumisen tuottamassa tuottavuuden nousussa koskien esimerkiksi palveluita, tiedettä tai hyödykkeitä.

Freidsonin (2001, s. 110) mukaan on tärkeä erottaa toisistaan tehokkuuden ja tuottavuuden käsitteet. Tehokkuus ja tuottavuus eivät korreloi keskenään automaattisesti. Tehokkuutta on vaikea määritellä, sillä kun tuottavuus ottaa käsitteenä huomioon sekä määrän että laadun, tehokkuus on vain epämääräinen määre keinolle saavuttaa valittuja tavoitteita, ja tehokkuuden määrittely on hankalaa johtuen vaihtoehtoisten keinojen määrittelemisen vaikeudesta (Rueschemeyer, 1984, s. 44 ref. Freidson, s. 110). Professionaalisessa ammatissa erikoistumisen keskeisin sisältö on harkinta (Freidson, 2001, s. 109–110). Tämän harkinnan avulla mietitään myös, missä määrin työtä on kannattavaa pilkkoa ja missä määrin se kannattaa tehdä alusta loppuun yhden henkilön (mts. 111). Harkintaan erikoistumisen keskeisin anti on pystyä ottamaan huomioon ammattiin sisältyvien työtehtävien laadullisia eroja joustavasti (mts. 111–112).

Professionalismi nojaa kahdelle keskeiselle ajatukselle, joiden mukaan jokin työ on niin vaativaa, ettei sitä voi tehdä ilman erityistä ja erityisesti hallittua koulutusta, ja että kyseistä työtä ei voi yksinkertaistaa tai standardisoida (mts. 17). Tällainen työ edellyttää erikoistunutta harkintaa tai harkinnallista erikoistumista (discreditationary specialization), jolloin kyseessä olevan ammatin työtehtävät edellyttävät harkintaa, vaikka ne voisivat ulospäin näyttää hyvinkin yksinkertaisilta ja näiden työtehtävien lopputulos ei ole koskaan täydellisesti ennustettavissa. Ja vaikka kaikkiin ammatteihin syntyy mekaanistunutta osaamista, ammatissa toimivan tulee olla tietoinen työn yksilöllisyyden haasteista ja valmis kohtaamaan yksilöllisiä tilanteita. Työ edellyttää myös luovuutta ja innovatiivisuutta, eikä sitä voi tehdä ennalta käsin annettujen tarkkojenkaan ohjeiden perusteella. Työssä käytettävän erikoistuneen harkinnan pohjaksi tulee hankkia tarvittava tietopohja. (Mts. 23–24.)

Yksinkertaistetusti voidaan muotoilla työssä tarvittavan tiedon lähteet seuraavasti. Tietoa on hankala tarkastella ilman taitoa, jonka avulla tietoa käytetään. Pohjimmaisena tietona on jokapäiväisessä elämässä tarvittava käytännöllinen tieto ja taito. Osaltaan ne pohjaavat muodollisesta koulutuksesta, kuten peruskoulu, syntyneeseen ymmärrykseen maailmasta. Luonnollisesti jokapäiväiset arkiset tiedot ja taidot eroavat sen mukaan, minkälaisessa yhteiskunnassa ja yhteiskuntaryhmässä yksilö kehittyy. Myös korkeampikin koulutus voi muuttua käytännölliseksi ja jokapäiväiseksi yksilön tiedoksi ja taidoksi. Muodollinenkin koulutus pohjaa käytäntöön, mutta on loppupäässä erikoistunut omiksi tieteikseen sisältäen myös hyvin abstraktia ja yleistä tietoa. Jokapäiväisen tiedon lisäksi tarvitaan ammatillista tietoa, joka sisältää olennaiset ohjeet työssä tarvittavien tehtävien suorittamiseksi, mutta joka ei kuitenkaan ole akateemista tietoa. Työssä, joka edellyttää erikoistunutta harkintaa, suurin osa tietopohjasta koostuu akateemisesta tiedosta. (Freidson, 2001, s. 24–35.)

Akateeminen eli yliopistossa annettava koulutus on ensinnäkin pidempi kestoaltaan kuin muut koulutukset. Oppiaineen opettajat ovat saman tieteen tutkinnon suorittaneita ja heidän tehtäviinsä kuuluu myös akateeminen tutkimus. (Mts. 89–93.) Koska asiantuntijuutta edellyttävässä ammatissa toimiminen edellyttää harkintaa ja päätöksentekoa, on asiantuntijuuden pohjana oltava mahdollisimman perusteellinen teorian ja käsitteiden hallinta (mts. 95).

Niin tieteiden kuin yhteiskunnankin piirissä on haastettu erikoistuneen akateemisen tiedon merkitys ja joissakin ammateissa olennaista on myös hallita paljon yleistä tietoa erikoistuneemman kustannuksella. Esimerkiksi managerismille tärkeissä hallinnan ammateissa korostuu tämä. Samoin korostuu markkinamallissa kuluttajuuden edellytyksenä olevan yleisen tiedon hallinnan merkitys. Näiden professionaalisuudelle vaihtoehtoisten mallien yleiset tietolajit ovat kuitenkin erityyppisiä. Freidson (2001, s. 116) kutsuu konsumeristista yleistä tietoa populistiseksi ja manageristista yleistä tietoa elitistiseksi ja sen tavoitteena on nimenomaan hallinta, myös kuluttajien. Professionaalisessa ammatissa tarvittavaa yleistä akateemista tietoa ei kuitenkaan tule sekoittaa näihin. Akateeminen ammatti edellyttää myös laajempaa yleisivistystä. Koulutuksen keskittymisestä yleisempään ja erikoistuneempaan tietoon on historiallisesti käyty keskustelua akateemisissa tiedeyhteisöissä koskien eri tieteiden sisältöjä. (Mts. 118–120.) Freidsonin

(2001, s. 121) mukaan professionalistisen erikoistuneen koulutuksen idea on juuri tämä yleisen ja erikoistuneen tiedon yhdistelmä ja molemmat näistä ovat akateemisen taseisia, jolloin populistinen yleistieto ei pysty saavuttamaan akateemisen ammatin yleistä tietotasoa ilman akateemista koulutusta samoin kuin manageristisen mallin suosima elitistinen yleistieto ei ole riittävää, jotta sillä voitaisiin hallita akateemisia erikoistuneita ammatteja. Tämän (akateemisen) yleisen tiedon merkitys on myös kriittisen ajattelun opettamisessa ja arvokeskustelussa ammatin toiminnan pohjana.

Oikeuttaakseen etuoikeutetun asemansa professionaalinen ammatti joutuu vastaamaan konsumerismin ja managerismin tarjoamiin vaihtoehtoihin väittämällä riittävän uskottavasti olevansa parempi vaihtoehto (mts. 106). Professionalismin keskeisin perustelu on se, että sen avulla voidaan saada parhain mahdollinen lopputulos. Työn jälki ja yhteiskunnallisen tehtävän lopputulos ovat molemmat mahdollisimman laadukkaita. Konsumerismissa haitallista on yksilöiden voitontavoittelu ja siitä aiheutuva työn huono laatu. Kuluttaja ei myöskään aina tiedä asiantuntijan tavoin, mikä olisi paras valinta (mts. 115). Toki markkinamalli on utopistinen sinänsä. Täysin vapaita markkinoita ei voi koskaan syntyä. Samoin kuluttajien vapaa ja rationaalinen valinta on myytti, koska kuluttajia manipuloidaan ja saatavilla oleva tieto voi olla vääristynyttä tai sitä on liikaa. Manageristisen mallin puutteita ovat sopeutumattomuus yksilöllisiin tilanteisiin ja yhteiskunnan ja sen jäsenten muuttuviin haasteisiin. Kulloinkin toteutettavia politiikkoja ajetaan eteenpäin hallinnollisesti byrokraattisella mallilla. Akateemisen tiedon tulisi kuitenkin olla määräävässä asemassa politiikkaan nähden yhteiskunnallisten asioiden hoidossa ja tavoitteiden asettelussa.

Freidsonin (2001) keskeisin teesi professionalismin puolesta on professionalismin pohjaaminen ideologisille arvoille, vaatimuksille ja ideoille. Professionaalisen ideologian avulla on mahdollista saavuttaa tehokkaimmin poliittiset ja taloudellisen resurssit professionaalisen aseman saavuttamiseksi. (Mts. 105–123.) Yksinkertaistettuna kyse on siitä, kuinka professionaalinen ammatti perustelee hyödyllisyytensä ja merkityksensä yhteiskunnalle. Professionalistinen ammatti tarjoaa tekijälleen enemmän kuin vain leivän pöytään. Se mahdollistaa sitoutumisen työhön ja sen arvoihin. Tämä sitoutuminen lisää

työn mielekkyyttä. Konsumeristisen mallin mukaan työn tarkoitus on nimenomaan ansaita rahaa. Manageristisen mallin mukaan työn tarkoitus on saavuttaa organisaation tavoitteet ja työntekijän tärkein huolenaihe on mahdollistaa ja edistää urakehitystään. (Mts. 108.)

Professionaalinen ideologia ei tähtää suoraan toisten yksilöiden palveluiden laadun varmistamiseksi tai maksimoimiseksi. Professionaalisen ideologian tavoitteena on palvella kunkin professionaalisen ammatin syviä arvoja, jotka voivat olla myös monille tieteille yleisiä. Näitä ovat esimerkiksi oikeus, totuus, terveys ja kauneus. Juuri tämä, Freidsonin (2001, s. 122) käyttämän termin mukaan, ”sekulaarin pappeuden” julistus on akateemisen ammatin ydin, jonka avulla voidaan oikeuttaa ammatin itsenäinen päätöksenteko ja vapaus. Kollektiivinen sitoutuminen syvempiin arvoihin yhdistää akateemisessa ammatissa toimivia. Näihin arvoihin pohjaamisessa on myös olennainen oikeutus vastustaa esimerkiksi managerismin tai konsumerismin tavoitteita silloin, kun niiden tavoitteet ovat ristiriidassa ammatin perusarvojen kanssa. (Mts. 122–123.)

Professionaalinen ammatti perustuu erikoistuneeseen työhön, joka pohjaa akateemiseen tietoon, ja jolle on keskeistä harkinnan käyttö, ja jolla on erityinen asema ja status. Sillä on laaja päätäntävalta eli mahdollisuus hallita ja päättää alaansa kuuluvista asioista. Sillä on suojattu asema työmarkkinoilla, ja se on yleensä luvanvaraista toimintaa, ainakin ammatissa toimiakseen edellytetään tiettyä tutkintoa. Ammattiin kouluttaudutaan yliopistossa työmarkkinoiden vaikutusvallan ulkopuolella. Ammatti sitouttaa tekijänsä ideologiaan, joka tähtää hyvään työhön ja eettiseen toimintaan eikä suinkaan voiton tai taloudellisen hyödyn tavoitteluun, tämä ideologia tähtää myös laatuun eikä taloudelliseen tehokkuuteen. (Mts. 127.)

Deprofessionalisaatio pyrkii pienentämään professionaalisten ammattien asemaa yhteiskunnassa. Kaikkein äärimmäiseksi tällainen toiminta vietiin natsi-Saksassa ja Neuvostoliitossa. Näissä totalitaarisissa järjestelmissä ammatit valjastettiin palvelemaan poliittisia tarkoitusperiä. Toisaalta profession sisällä olevista keskenään ristiriitaisista suuntauksista vain toisen suosiminen valtiovallan taholta johtaa myös ammatin autonomian heikentymiseen. Keskeinen kysymys valtiovallan ja professionaalisen ammatin suhteessa

on, voiko tai kuuluuko ammatin pyrkiä palvelemaan yhteiskunnan etua valtiovallan hallinnan alaisuudessa vai tulisiko itsenäisen aseman suhteessa valtiovaltaan korostua. (Freidson, 2001, s. 128–132.) Tässä yhteydessä nimenomaan ammattietiikka on apuväline, jonka avulla ammatti voi sitouttaa itsensä autonomisesti yhteisen hyvän palvelemiseksi valtiovallasta riippumatta. Tulee kuitenkin muistaa, että nykyaikaisessa yhteiskunnassa ammatin irrottaminen valtiovallasta ja yhteiskunnasta on keinotekoista, sillä käytännössä ammatit ovat kiinteä osa yhteiskuntaa ja sen järjestelmiä sekä tarvitsevat valtiovallan hyväksyntää ja suojelusta (mts. 133).

### **3.2 Michael Lipskyn viranomaisen ”katutason” harkinta**

Kansainvälisessä harkintaa koskevassa keskustelussa on usein tarkasteltu harkintaa Michael Lipskyn (1980) katutason harkintaa käsittelevän kirjan *Street-level Byrocracy* pohjalta (Evans, 2010). Se tarkastelee 1960–1970-lukujen aikana Yhdysvalloissa virastokulttuureissa ja julkisissa ammateissa toimivien työntekijöiden harkintavallan käyttöä suhteessa esimies- ja johtotasoon (Lipsky, 1980). Lipskyn (1980) mukaan katutason työntekijöiden harkinnan soveltaminen on lähtökohtaisesti ristiriidassa organisaation tavoitteiden kanssa. Tulkinta on suppea ja rajoittuu omaan kulttuuriseen kontekstiinsa, mutta silti teos toimii klassisena keskustelunavaajana ja pohjana tieteelliselle keskustelulle.

Lipskyn (1980, s. xii) mukaan riippumatta poliittisista tavoitteista ja ohjeistuksista todellista poliittista valtaa käyttävät käytännön katutason tai esimerkiksi asiakastyön tasolla työskentelevät työntekijät. Hänen mukaansa järjestelmässä esiintyy systeemistä syrjintää. Tämän syrjinnän ymmärtämiseksi tulisi tarkastella katutason työntekijöiden ymmärrystä säännöistä ja ohjeista sekä sitä, mitkä muut tekijät heidän toimintaansa vaikuttavat. (Lipsky, 1980, s. xi.) Lipskyn (1980, s. 3–39) mukaan haasteet syntyvät kaikissa yhteiskunnallisissa ammateissa, kuten sosiaalityössä, siitä, että resurssit ovat liian pienet ja työ- ja asiakasmäärät liian suuret. Hän uskoo työntekijöiden vilpittömyyteen, mutta valtiollisen koneiston ja varsinaisen organisaation toiminta on niin vaativaa, että yksittäinen työntekijä

ei sen vaatimusten puristuksissa pärjää. (Tämä on toki erikoinen näkökulma julkisiin palveluihin.) Toisin sanoen Lipskyn mukaan julkiset palvelut eivät voi koskaan toimia oikeudenmukaisesti ja tavoitteitaan saavuttaen tekivät yksittäiset työntekijät mitä tahansa.

Lipskylle (1980, s. 159–161) julkisten palveluiden vastuullisuusvaade tarkoittaa nimenomaan ennustettavuutta. Byrokraattisen toimivan organisaation tulee täsmällisesti pystyä määrittelemään, mitä työntekijöiden kuuluu tehdä. Jos organisaation tavoitteita on paljon ja ne ovat ristiriitaisia, tulee ne voida priorisoida. Organisaation pitää pystyä mittamaan työntekijöiden suorituksia ja verrata niitä toisiinsa standardoidusti.

Organisaation tulee pystyä rankaisemaan, kun työntekijät toimivat väärin. Lipsky puhuu eri tasoilla toimivista ja eriasteisesti koulutetuista työntekijöistä sekaisin, mikä hankaloittaa hänen väitteidensä analyysiä. Hänen mielestään esimerkiksi alimman tason työntekijä ei pysty koskaan toimimaan riittävän vastuullisesti, silloin kun hänen työhönsä sisältyy paljon harkintaa. Byrokraattisen toiminnan tehostaminen toimivammaksi voi Lipskynkin mukaan olla ristiriidassa työn laatuvaatimusten kanssa. Hän ymmärtää, että yksilölliset tilanteet edellyttävät harkintaa eikä niitä voida toistaa. Jokaisen tulisi voida saada yksilöllistä ja uniikkia palvelua. Organisaatiot eivät kuitenkaan todellisuudessa mahdollista tätä johtuen ennen kaikkea resurssien riittämättömyydestä. (Mts. 159–161.) Lipskyhan siis puhuu ongelmista, joita syntyy, kun aliresursoidaan, ja siitä, kuinka vaarallista aliresursointi on yhteiskunnalliselle oikeudenmukaisuudelle.

Lipsky (1980, s. 192–196) esittää, että jotta palvelut ja tuet toimisivat, niiden tulee olla sopivia, joustavia, mutta yhdenmukaisia sekä kansalaista kunnioittavia. Hän ehdottaa julkisten palveluiden toimimattomuuteen asiakkaan autonomian lisäämistä, toiminnan parantamista sekä työntekijöiden muutoshalukkuuden lisäämistä. Autonomian lisääminen voisi tapahtua poistamalla julkisissa ammateissa toimivia työntekijöitä asiakkaan ja valtion väliltä esimerkiksi palvelusetelin avulla tai luomalla asiakkaille itse vastuun toimia esimerkiksi kuten naapurustopartiot korvaavat poliisivoimia. Lipskyn mukaan palvelusetelit eivät kuitenkaan toimisi, koska voitontavoittelu vääristäisi toimintaa ja asiakkaiden autonomisesti järjestämät palvelut synnyttäisivät tismalleen samoja ongelmia

kuin julkisten ammattiryhmien käsissä. Joka tapauksessa mahdollisimman avoin toiminta ja asiakasosallisuuden lisääminen olisivat mahdollisia parannuksia. (Mts. 192–196.)

Lipsky (1980, s. 196–197) pohtii, voisiko toimintaa parantaa rajoittamalla työntekijöiden harkintaa. Esimerkkinä hän käyttää työntekijän harkinnan mahdollistamaa epäeettistä toimintaa, kuten opettajan mahdollisuutta kurittaa lasta fyysisesti. Näihin tilanteisiin löytyy varmasti ratkaisu ammattietiikan ja sen valvonnan toimeenpanossa. Toisena esimerkkinä hän käyttää sosiaalityöntekijöitä, joilta oli eräässä organisaatiossa kavennettu toimintamahdollisuuksia taloudellisen tuen myöntämisen osalta. Sosiaalityöntekijät eivät voineet enää myöntää toimeentulotukea vastaavaa etuutta, jotta heidän ei tarvitsisi nähdä siitä aiheutuvaa vaivaa. Lipskyn mukaan saattoi kuitenkin olla mahdollista, että tämän organisatorisen muutoksen todellisenä syynä oli kulujen pienentäminen. Henkilöstökuluja vähennettiin siirtämällä työtä asiakaslähtöisesti toimivilta sosiaalityöntekijöiltä kustannustietoisille kirjanpitäjille ja pienentämällä sosiaalityöntekijöiden valtaa ja antamia palveluita ylipäättään. Lipsky päätyy pohtimaan, kavensiko uudistus sittenkään harkintaa vai siirsikö se vain vastuun harkinnasta uudelle ammattiryhmälle. (Mts. 196–197.) Tämä deprofessionalisaatio on tyypillistä myös uusliberalismille, uudelle julkisjohtamiselle ja uudelle julkishallinnalle. Voidaan myös pohtia, onko perustoimeentulotuen Kela-siirrossa kyse samasta ilmiöstä kuin Lipskyn esimerkissä sosiaalityöstä.

Lipsky (1980, s. 199–201) tarkastelee julkisiin palveluihin sisältyvän harkinnan ennakoimiseksi ja työntekijävaltaisen toiminnan parantamiseksi yleisesti ehdotettuja ratkaisuja, joita ovat selkeämpi tavoitteiden määrittely ja työsuoritusten mittaaminen ja arviointi. Tavoitteiden selkeämpi määrittely on kuitenkin haastavaa, sillä kyse on aina ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta, joka on ennakoimaton, ja tilanteet ovat yksilöllisiä. Lisäksi tavoitteet edellyttäisivät kuitenkin tulkintaa ja soveltamista. Työsuoritusten mittaaminen on liian haastavaa onnistuakseen. Jos työn ehtoja saataisiinkin joiltain osin yksinkertaistettua, on monimutkaisten kokonaisuuksien hallinnan kannalta se kuitenkin epäolennaista. Vaikka aliresursointi on Lipskyn mielestä kaiken ongelmallisen toiminnan taustalla, ei hän kuitenkaan usko lisäresurssien auttavan. Hänen mielestään järjestelmässä on rakenteellinen vika, jolloin pieni resurssilisä ei kuitenkaan muuttaisi järjestelmää riittävästi. Tällöin

lisäresurssien vaade olisi siis epärealistisen suuri. Lisäksi hänen mukaansa lisäresurssit saisivat aikaan samanlaisen ilmiön kuin ruuhkassa ajavat autoilijat, joiden ei tarvitsisi mennä minnekään. Kirjan kanssa yhdenmukainen yhteiskunnallinen tilanne ei kuitenkaan sallisi yhtään enempää resurssien leikkaamista. Tuleekin muistaa, että Lipsky kirjoittaa kaiken aikaa tietynlaisen yhteiskunnan tietynlaisesta tilanteesta. Hänen mukaansa lisäresurssit saattaisivat siis valua turhien palveluiden järjestämiseen tai tarpeettomiin palkankorotuksiin. Organisaatioita auttaisi eniten korkeiden laatustandardien käyttö ja työntekijöiden tukeminen toiminnassaan niihin tähtäämisessä tai niissä pysymiseksi. (Mts. 199–201.)

Professionalismin lisääminen voisi olla vastaus työntekijöiden liian autonomian ongelmiin. Lipsky (1980, s. 201–204) on kuitenkin pessimistinen professionaalisten ammattiryhmien kehittymisen myötä syntyneiden epäkohtien osalta. Näitä ovat oman edun tavoittelu, mikä näkyy muun muassa yhteiskunnalle hyödyttömien palveluiden tai ainoastaan ammattiryhmää kiinnostavien palveluiden kehittämisessä sekä heikompiensaisten asiakkaiden syrjiminen ja epäasiakaslähtöinen toiminta. Lisäksi professioita ei pystytä valvomaan riittävästi ja solidaarisuus kollegaa kohtaa voi ajaa asiakkaiden kritiikin ohi. Organisaatioihin pesiytyneet professionaalisten ammattiryhmien kulttuuri ja rutinoineet näkökulmat eivät herkästi uudistu. (Mts. 201–204.) Toisaalta hän ehdottaa ratkaisuksi uudenlaisten katutason byrokraattien palkkaamista ja tukemista (Lipsky, 1980, s. 204–211).

Kriteerit, jotka näistä uusista professionaaleista tekevät parempia, edustavat kuitenkin myös professionalismia, (kuten Freidson (2001) sen määrittelee). Tärkeimpinä näistä tekijöistä ovat idealismi ja idealistinen toiminta professionaalisen ammatin toteuttamisessa kuten kaikkien ihmisten auttaminen ja palveleminen sekä suuremman yhteiskunnallisen hyvän tavoittelu, mikä ilmentyy sosiaalisessa ja taloudellisessa oikeudenmukaisuudessa. Tämän potentiaalin kehittämiseksi työympäristöjen materiaaliset resurssit ja palkkaus pitäisi saada kuntoon. Käytännön työ pitäisi pystyä tekemään riittävällä autonomialla, eikä niin, että esimerkiksi resurssien puute rajoittaa käytännön ratkaisuvaihtoehtoja. Asiakastapausten määriä tulisi pienentää, mutta ei marginaalisilla määrillä, vaan riittävästi. Lisäksi työntekijöitä pitäisi palkita ei ainoastaan määrällisistä suorituksista vaan laadullisista myös.



Tässä toiminnassa tulisi olla keskeisessä roolissa asiakkaiden näkemykset ja kollegiaalista arviointiakin tulisi kehittää virallisempaan ja kannustavampaan suuntaan. Pienryhmissä tehtävää päätöksentekoa työpaikoilla haastavissa tapauksissa tulisi lisätä ja organisaatioiden keskitettyä valtaa tulisi valuttaa alemmille yksiköille, jotta ne pystyisivät paremmin vastaamaan oman alueensa tarpeisiin. Uudenkaltaisen toiminnan valvomiseksi pitäisi osallistaa asiakkaita valvontaan ja hyvien käytäntöjen määrittelyyn mukaan. Tämän mahdollistamiseksi asiakkaille tulisi avata asiantuntijoiden kieltä, toimintatapoja ja organisaatioiden prosesseja. Työntekijöiden yksittäinen vastuuttaminen ja vastuunkanto asiakaslähtöisyydestä tulisi muuttaa ja jakaa koko työryhmän ja organisaation tavoitteeksi. Käyttämällä esimerkiksi viikoittaisia kriittisiä keskusteluita ja selvityksiä työntekijöiden toiminnasta pystyttäisiin pitämään työntekijöiden toiminta läpinäkyvänä ja asiakaslähtöisyyteen pyrkivänä. (Mts. 204–211.)

Lipskyn kirja on julkaistu tilanteessa, jossa hyvinvointivaltioiden vahva kehityskausi pysäytettiin uusliberalismin nousun myötä. Palveluita ”tehostettiin”, supistettiin ja ajettiin alas. Julkisia kustannuksia etenkin sosiaali- ja terveystaloudissa pyrittiin vähentämään reippaasti. 1970- ja 1980-luvun taitteessa niin Yhdysvalloissa kuin Iso-Britanniassakin nousi oikeistolaisen liberalistisen politiikan valtakausi (Dominelli, 2014, s. 79), joka näkyy hallitsevana länsimaissa, viime aikoihin saakka mukaan lukien Suomessa, edelleen. Ehkä pieniä poliittisia uusia ajatuksia ja muutoksia on aistittavissa niin populististen liikkeiden nousun kuin vasemmistolaisen politiikan aktivoitumisen myötä. Mainitsemisen arvoista kuitenkin on, että Lipsky (1980) päätyy useassa kohtaa puolustamaan hyvinvointivaltiota ennemminkin kuin kannattamaan uusliberalistisen managerismin ajatuksia.

### **3.3 Professionaalinen harkinta**

Tony Evans (2010) on tutkinut käytännön katutason harkintaa suhteessa muun muassa Lipskyn ajatuksiin käytännön työssä käytettävästä harkinnasta suhteessa työn hallintaan ja johtamiseen. Hän tutki kahta erilaista sosiaalityön työympäristöä, vanhusten palveluita ja mielenterveyspalveluita. Molemmista työyhteisöistä tutkimukseen osallistui viisi

sosiaalityöntekijää kuudesta ja lähiesimiehistä kaikki: vanhusten palveluista kolme lähiesimiestä ja mielenterveyspalveluista kaksi lähiesimiestä. Tutkimuksen perusteella voitiin väittää, että katutason harkintaa tekevien työntekijöiden ja johtavien työntekijöiden välillä ei ole automaattisesti konfliktia tai ristiriitoja suhteessa työn tavoitteisiin.

Lisäksi esimerkiksi Malcolm Carey (2008) ja David Howe (1991) ovat tulleet johtopäätökseen, että Lipskyn ehdottama työntekijöiden toteuttama harkinta ei enää toteudu, sillä ennen kaikkea manageristisesta työn hallinnasta on tullut niin dominoivaa ja ehdotonta. Kuitenkin Evansin (2010) tutkimuksessa sosiaalityöntekijät pystyivät harkinnan hallinnasta ja hallintayrityksistä huolimatta käyttämään harkintaansa monin paikoin autonomisesti ja omien lähiesimiestensä tuella. Hänen keskeinen tutkimustuloksensa onkin professionaalisen diskurssin paikantaminen työyhteisöihin.

Lähiesimiehet käyttivät myös käytännön katutason harkintaa ja esimerkiksi heidän tavoitteensa erosivat selkeämmin heitä ylemmän johtoportaan tavoitteista. Tähän oli syynä ennen kaikkea käytännön työn läheisyys ja professionaalisuus. He olivat saman ammattikunnan työntekijöitä eli koulutukseltaan sosiaalityöntekijöitä. Osa esimiehistä jopa valitteli ”lammasmaisesti” manageristisen hallinnon tavoitteisiin pyrkiviä sosiaalityöntekijöitä, joita myös löytyi vaikkakin vähemmistö, ja sitä, että nämä kyseenalaistamatta olivat hyväksyneet sosiaalityöntekijän roolin kaventamisen. Ja toisaalta sosiaalityöntekijöiden ja esimiesten välillä oli löydettävissä konflikti, ei suinkaan liian kontrollin takia, vaan siitä, kuinka esimiehet näkivät, että sosiaalityöntekijät eivät kantaneet nimenomaan professionaalista vastuutaan, ylläpitäneet professionaalista tietopohjaansa, edistäneet sosiaalityön arvoja sekä haastaneet ja kyseenalaistaneet organisaation tavoitteita. (Mts. 160–162.) Tämän managerismiin kriittisesti suhtautuvan toiminnan takana nähtiin nimenomaan sosiaalityön ammattieettiset velvoitteet ja syvemmät arvot toisin sanoen professionaalisuuteen vetoaminen. Evans (2010) ehdottaakin tutkimustulostensa pohjalta uutta kolmatta näkökulmaa katutason harkinnasta käytävään keskusteluun ja se on professionaalisuus ja professionaalinen johtaminen.

Evans (2010, s. 33) käyttää harkinnan apuna määritelmiä de jure ja de facto. De jure – harkinta tarkoittaa juuri oikeudellista sekä ammattisäädösten ja toimintaohjeiden mukaista toimintaa. De facto –harkinta tarkoittaa harkintaa todellisissa tilanteissa myös silloin, kun toimitaan ohjeistuksia tai lakeja vastaan. Evans laajentaa ammatillisessa toiminnassa käytetystä harkinnasta käytyä keskustelua ylitse Lipskyn ehdottaman pysyvän konfliktin ja ehdottaa työntekijä- ja johtotason välille kahta suhtautumistapaa konfliktinäkökulman lisäksi: diskursiivista ja dominoivaa managerismia, joista ensimmäinen huomioi työntekijän professionaalisuuden ja liittoutuu sen kanssa. Jälkimmäinen keskittyy kontrolloimaan. (Evans, 2010, s. 39–67.) Kaikista kolmesta johtamistavasta löytyi Evansin tutkimuksessa viitteitä, mutta professionaalinen diskurssi korostui (mts. 164–168).

Sosiaalityöntekijöiden käyttämää harkintaa pyrittiin Evansin (2010, s. 101–124) tutkimuksessa kontrolloimaan managerismin myötä tulleiden palveluiden saatavuusrajoitteiden (eligibility criteria) ja menetelmien (procedures) käyttöönotolla sekä kaventamalla sosiaalityöntekijöiden työnkuvaa (care manager). Saatavuusrajoituksilla tarkoitetaan oikeutta myöntää asiakkaille jokin palvelu. Tässäkin sosiaalityöntekijät kuitenkin pystyivät käyttämään harkintaa arvioidessaan tarvetta ja riskiä. Saatavuusrajoitusten noudattaminen ja menetelmien käyttöönotto olivat kaksi keskeistä käsitettä, joiden määrittelyssä sosiaalityöntekijät pystyivät käyttämään professionaalista harkintavaltaa yllättävän autonomisesti. (Mts. 153–155.) Harkinnan hallinnassa käytetyillä lomakkeilla ja menetelmäohjeilla ei näyttänyt olevan kummassakaan tutkituista aikuisten sosiaalipalveluiden työympäristöistä merkittävää valtaa muotoilla sosiaalityöntekijöiden tekemää työtä. Niitä käytettiin väljästi ja soveltaen keskittyen lähinnä niiden välineelliseen arvoon työsuoritusten mittareina, mutta tämäkin vain toisessa työyhteisössä ja koska heidän tuli saamansa virallisen huomautuksen takia kiinnittää erityistä huomiota mittareiden käyttöön. (Mts. 116–123.)

Evansin (2010, s. 102–106) tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijöiden työnkuvaa oli kavennettu etenkin toisessa työyhteisössä (vanhuspalveluissa) muotoilemalla sosiaalityöntekijän tekemä työ organisaatiossa care manager-nimikkeen alle sopivaksi. Care manager on olennainen osa tilaaja-tuottaja –mallia. Tämä oli herättänyt työntekijöissä

vastustusta, sillä sen nähtiin murtavan sosiaalityön professionaalista asemaa kaventamalla roolia ja estämällä ammatillisen osaamisen hyödyntämisen. Kuitenkin kaksi haastateltua sosiaalityöntekijää mielenterveystyössä olivat tyytyväisiä työn kaventumiseen ja tällöin korostui nimenomaan työhön sisältyvän vastuun pienentyminen ja työn yksinkertaistuminen (mts. 105, 164). Toisaalta hekin suhtautuivat kriittisesti kontrolloivaan johtamiseen siinä mielessä, että olisivat halunneet isommat resurssit käytettäväkseen (mts. 166). Tosin esimerkiksi toisen näistä care manager -roolin hyväksyneistä mielestä sosiaalityö oli vanhanaikaista, ei ollut enää tarpeellista ja se oli lakannut olemasta (mts. 105, 163).

Evansin (2010, s. 156–158) mukaan on jossain määrin viisasta organisaatiolta säilyttää riski professionaalisten työntekijöiden harteille eikä organisaation vastuulle. Tämä on yksi tekijä, jonka takia Evansin mukaan dominoiva hallintatapa ei täysin toteudu, ja professionalistinen näkökulma saa jäädä määrääväksi organisaatiossa. Manageristinen taso tiedostaa, että joskus tehokkainta on antaa vapaat kädet professionalismille ”to get the job done”. Evansin (2010, s. 157) mukaan Lipsky näkee tällaiset toimintatavat pakollisina kompromisseina, jotta työ tulisi tehdyksi, kun taas Evansin tutkimuksen mukaan ainakin lähiesimiestaso edesauttaa professionalismia ja ajaa sen asiaa.

### **3.4 Harkinnan oikeudellinen puoli**

Viranomaisen harkintavalta voidaan oikeudellisesti jakaa kahteen toisistaan poikkeavaan lajiin. Oikeusharkinta on sidottua ja sitä käyttämällä on ainakin periaatteessa mahdollista päätyä vain yhteen ainoaan oikeaan ratkaisuun. Tarkoituksenmukaisuusharkinta tarkoittaa vapaata harkintaa. Harkintavalta ei luonnollisesti voi olla täysin vapaata, koska sitä sitovat hallinnon oikeusperiaatteet ja esimerkiksi perus- ja ihmisoikeudet. Toisaalta vaikka päätöksenteon edellytykset olisi määritelty tarkoin, ei välttämättä löydy yhtä oikeaa ratkaisua. (Mäenpää, 2004, s. 351–352.) Olli Mäenpään (2004, s. 353) mukaan on luontevinta luokitella viranomaisen harkintavalta laajaan ja suppeaan sekä näiden väliin jäävään joustavien oikeusnormien soveltamiseen.

Viranomaisen tulee aina noudattaa seuraavia viittä hallinnon oikeusperiaatetta (Hallintolaki 6 §, 2003). 1) Yhdenvertaisuusperiaate pohjaa Suomen perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Periaatetta täsmentävät tasa-arvolaki (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 1986) ja yhdenvertaisuuslaki (2014).

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa syrjiä tai suosia. Syrjintäkielto ei kuitenkaan estä positiivisia erityistoimia, joiden avulla voidaan suosia heikommassa asemassa olevia tai vähemmistöihin kuuluvia. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä tasapuolisuuden vaatimus mahdollistaa erilaisten tilanteiden huomioimisen. Silloin, kun resursseja ei voida taata jokaiselle, riittää, että päätöksenteko tapahtuu hyväksyttävien perusteiden mukaisesti. Lisäksi yhdenvertaisuusperiaate edellyttää johdonmukaisuutta, mikä ei kuitenkaan tarkoita kaavamaista päätöksentekoa. 2) Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomainen käyttää toimivaltaansa tarkoituksenmukaisesti vain siihen tehtävään, mihin se on tarkoitettu käytettäväksi. 3) Objektiviteettiperiaate edellyttää, että noudatetaan puolueettomuutta ja asianmukaisuutta. 4) Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimet on suhteutettava tavoiteltuun päämäärään. 5)

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan esimerkiksi henkilöllä on oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Luottamuksensuojaperiaatteeseen myös kuuluu, että päätöksen korjaaminen edellyttää asiakkaan suostumusta. Oikeusperiaatteiden lisäksi viranomaisen toiminnan kannalta mainitsemisen arvoinen oikeusperiaate perustoimeentulotukeen liittyen on hallinnon palveluperiaate, jonka mukaan ensisijaista on huolehtia asiakasnäkökulman huomioimisesta eikä esimerkiksi menettelyllisten tapojen noudattamisesta. (Mäenpää, 2008, s. 67–79.) Toimeentulotuen ja harkinnan näkökulmasta keskeisin oikeusperiaate on yhdenvertaisuusperiaate, sillä se sisältää sosiaalityön asiantuntijuudelle keskeisen positiiviseen erityiskohtelun mahdollisuuden.

Toimeentulotuen ollessa kyseessä puhutaan usein myös tarveharkinnasta. Tarveharkinnan avulla huolehditaan toimeentulotuen päätöksenteosta ja oikeudenmukaisista käytännöistä. Tarveharkinta on käsitteenä eri kuin ammatillinen harkinta. Se tarkoittaa harkintaa yleisemmällä tasolla ja sitä voi tehdä ilman ammatillisuutta. Tarveharkinnan avulla pyritään varmistamaan, että toimeentulotuki tosiasiallisesti on viimesijainen. Käytännössä kuitenkin viime kädessä lain tulkintaa edellyttävä harkinta sosiaalisissa kysymyksissä kuuluu

sosiaalityön asiantuntijalle sosiaalityöntekijälle, sillä lain (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 9 §, 2015) mukaan ”sosiaalityöntekijä vastaa yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeeseen vastaavasta sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyöstä sekä sen vaikutusten seurannasta ja arvioinnista”.

Anders Molander, Harald Grimen ja Erik Oddvar Eriksen (2012) tarkastelevat ammatillista harkintaa artikkelissaan sekä oikeudellisena että poliittisena haasteena. Oikeudellinen ongelma syntyy, jos lakeja tulkitaan harkintaa tehdessä ilman pätevyyttä. Vastaavasti poliittinen ongelma syntyy, kun poliittisessa hallinnassa oleva toiminta ei noudata kyseistä politiikkaa. (Molander ym., 2012, s. 214.) Sosiaalityön kannalta voidaan ajatella, että sosiaalityöntekijöillä on koulutuksensa perusteella riittävä oikeudellinen osaaminen ja politiikka taas ei voi puuttua sosiaalityön autonomiaan, jos sillä siis on professionaalinen status. Robert Alexyn (2002) mukaan harkinta jakautuu rakenteelliseen ja episteemiseen ymmärrykseen. Parantaakseen harkinnan tasoa voidaan joko tarkasti rajata rakenteellinen tila, jonka puitteissa tehdä harkintaa tai parantaa tiedollisia edellytyksiä harkinnan tekemiselle (Molander ym., 2012, s. 221).

Laura Kalliomaa-Puha, Toomas Kotkas ja Marketta Rajavaara (2014) ovat tarkastelleet viranomaisen harkintavaltaa oikeudellisesta näkökulmasta. Kaikilla sosiaaliturvan päätöksenteon tasoilla käytetään harkintaa. Poliittinen harkinta siirtyy lakeihin sisältyvään harkintaan niin lakien valmistelussa kuin soveltamisessa. Lainsäädäntöön ei voida kirjata tyhjentävästi sen soveltamisen ehtoja ja toimintatapoja. Toisaalta lainsäädännön käsitteet edellyttävät aina tulkintaa. Viranomaisen harkintaa määrittävät esimerkiksi oikeudelliset, ammattieettiset, taloudelliset ja hallinnolliset näkökulmat. Julkiselta hallinnolta edellytetään läpinäkyvyyttä, minkä vuoksi myös harkinnan perusteilta odotetaan avoimuutta. Uusi julkisjohtaminen on korostanut harkintavallan säätelyä niin taloudellisista syistä kuin hallinnollisestikin. Lainsäädäntö toimii niin harkintaa mahdollistavana kuin sitä rajoittavana tekijänä. (Kalliomaa-Puha ym., 2014, s. 8–11.)

Viranomaisen harkintavaltaa voidaan tarkastella neljän keskeisen periaatteellisen elementin pohjalta, jotka ovat oikeusvaltioperiaate, vallanjakoperiaate, demokratiaperiaate ja ihmis- ja

perusoikeudet. Oikeusvaltioperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin. Tämä tarkoittaa, että viranomainen ei voi ylittää toimivaltaansa eikä perustaa päätöksiään syihin, jotka eivät ole lainmukaisia. Oikeusvaltioperiaate taas pohjaa vallanjakoperiaatteeseen, jonka mukaan lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovalta on jaettu. Demokratiaperiaate tarkoittaa esimerkiksi sitä, että lait säädetään tiettyä menettelyä noudattaen kansanvallan vahvistamiseksi. Koska lakeihin ei voida tyhjentävästi kirjata niiden soveltamisia kulloisissakin tilanteissa harkintavallasta luopuminen ei ole realistista. Harkintaa rajoittavat keskeisesti hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden lisäksi ihmis- ja perusoikeudet. Tämä tarkoittaa, että harkintavaltaa käytettäessä ei saa loukata yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. (Kotkas, 2014, s. 41–42.) Jos ajatellaan, että oikeusvaltio-, vallanjako- ja demokratiaperiaatteet ovat yksinkertaisia, tässä keskustelussa ainakin, niin keskeisimmäksi oikeudelliseksi pohjaksi nousevat ihmis- ja perusoikeudet.

### **3.5 Kotimaista tutkimusta ammatillisesta harkinnasta**

Heidi Sirviön, Marjo Romakkaniemen, Jari Lindhin ja Merja Laitisen (2015) tutkimuksessa ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteosta rakentui sosiaalityöntekijöiden harkintavallan käyttö professionaalisuuden, byrokraattisuuden ja asiakkuuden välisessä vuorovaikutuksessa kolmeen ulottuvuuteen: objektivoivaan ja vastuuttavaan harkintavaltaan, tietoa konstruoivaan ja arvottavaan harkintavaltaan sekä subjektivoivaan ja huolta pitävään harkintavaltaan. Nämä harkintavaltojen ulottuvuudet olivat päällekkäisiä ja keskenään ristiriitaisia. Tutkimus pohjautui fiktiivisten tarinoiden synnyttämiin ryhmäkeskusteluihin. Tässä tutkimuksessa korostui harkintavallan käyttö siten, että sillä pyrittiin muokkamaan fiktiivisten asiakkaiden toimijuutta. Harkintavallan käytön vaikeuden ja tulkinnallisten vaihtoehtojen läsnä ollessa tutkijat päätyivät siihen, että on tärkeää, että ehkäisevän tuen myöntäminen on sosiaalityöntekijöiden vastuulla. He korostivat sosiaalityöntekijän kykyä nähdä asiakkaan tilanne kokonaisuudessaan ja sen monet yhteiskunnalliset yhteydet. (Sirviö ym., 2015, s. 259.)

Anne Määttä (2010) on tutkinut kielteisten toimeentulotuen päätösten vaikutuksia asiakkaiden näkökulmasta. Sosiaalityöntekijän harkinta on siis vallankäyttöä, joka väärin käytettynä johtaa jopa avunsaannin ulkopuolelle joutumiseen. Määttä (2010, s. 31–32) ehdottaa kuitenkin, että juuri sosiaalityöntekijän ammattitaitoa tulisi hyödyntää, jotta ehkäistäisiin köyhyyttä ja tukien ulkopuolelle jäämistä. Missä määrin toimeentulotuensaannin ulkopuolelle joutumisen kokemukset johtuvatkin toimeentulotukea kunnissa myöntäneiden eri ammattiryhmien toiminnasta jää tutkimuksessa epäselväksi.

Anna Metteri (2012, s. 210–228) on tutkinut terveydenhuollon sosiaalityöntekijöiden harkintaa kohtuuttomien tapausten näkökulmasta. Tutkimuksessa olivat keskiössä kohtuuttomat tapaukset, joissa korostui asiakkaiden oikeuksien toteutumattomuus. Tutkimuksen sosiaalityöntekijät olivat käyttäneet harkintaa siinä, veivätkö kohtuuttomat tapaukset eteenpäin. Lisäksi tutkimuksessa tuotiin esiin, että sosiaalityöntekijät eivät olleet käyttäneet ammatillista harkintaansa, vaan olivat mieluummin noudattaneet esimerkiksi organisaation ohjeistuksia tai toimineet vastoin hyvää hallintoa. Lisäksi Metteri (2012, s. 212) raportoi tutkimuksessaan työntekijöistä, jotka käyttäytyvät kuin joutuisivat antamaan myönnetyn tuen omasta pussistaan.

Kela-siirto ei myöskään voi ratkaista vallan väärinkäytön ongelmaa, joka nousi enemmän tai vähemmän esiin edellä mainituissa tutkimuksissa, koska tuen myöntämisen kysymykset säilyvät samoina. Ennemminkin olisi tärkeä kitkeä sosiaalityön alalta ja perustoimeentulotuesta ilman ammattitaitoista, huolellista, asiakaslähtöistä ja valtaistavaa ammatillista harkintaa tehdyt epäeettiset ja laittomat käytännöt. Ammatillisen harkinnan tulee sosiaalityössä aina perustua sosiaalityön eettisiin ohjeisiin (IFSW & IASSW, 2018; Talentia, 2017).

#### **4 Toimeentulotuki**

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Tämä tarkoittaa, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan huolehtia omasta ja perheensä elatuksesta. Jos tämä ei ole mahdollista



henkilöllä on oikeus perhe mukaan luettuna toimeentulotukeen. Oikeus saada toimeentulotukea on tavallisen lain tasolla säädetty subjektiivinen oikeus. Tämä koskee myös toimeentulotuen lisäosia. Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen maksavat puoliksi kunnat valtion kanssa. Täydentävä ja ehkäisevä tuki maksetaan kunnan kassasta. Täydentävän toimeentulotuen tarkoitus on turvata perustoimeentulotuen kanssa toimeentuloa ja edistää itsenäistä suoriutumista (Laki toimeentulotuesta 1 § 1 mom., 1997). Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoitus on edistää sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta (Laki toimeentulotuesta 1 § 2 mom., 1997). Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää esimerkiksi lasten harrastuksiin tai matkakorttiin. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää, vaikka asiakas ei olisikaan oikeutettu toimeentulotukeen tulojen ja menojen selvittämisen jälkeen. Perustoimeentulotuen myöntämisestä vastaa Kela. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että kuntien kirjavien soveltamisohjeiden tilalle saataisiin yhdet soveltamisohjeet. Kunnilla oli tosin aiemminkin käytössä yhtenäiset sosiaali- ja terveysministeriön soveltamisohjeet. (Kotkas & Tuori, 2016.)

Perustoimeentulotuki koostuu perusosasta ja muista perusmenoista, joihin kuuluvat muun muassa tarpeellisen suuruiset asumismenot ja terveydenhuoltomenot. Muita perusmenoja myönnettäessä joudutaan käyttämään enemmän harkintaa kuin perusosaa myönnettäessä. Toimeentulotukioikeutta selvitetessä henkilön tulot ja varat selvitetään. Toimeentulotuen määrä perustuu tulojen ja menojen erotukseen. (Kotkas & Tuori, 2016.) Harkintaa joudutaan käyttämään hakijan taloudellisen tilanteen selvittämisessä siinä, mitä tuloja ja varallisuutta otetaan huomioon, ja miltä ajalta ja mille ajalle.

#### **4.1 Julkisen taloudellisen avustamisen historia Suomessa**

1800-luvun aikana Suomen väestö siirtyi uudenaikaiseen taloudelliseen yhteiskuntajärjestelmään, mikä pohjasi taloudelliseksi liberalismiksi nimettyyn aatteeseen. Sen mukaan taloudellinen toiminta tuli vapauttaa sääntelystä. Yksilöä ja hänen

yritteliäisyyttään keskiajalta asti kahlinneet rajoitukset poistuivat. Vuosisadan aikana asteittain yksilön liikkumisvapautta lisättiin ja vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksella se vapautettiin lopullisesti. Samoihin aikoihin myös elinkeinonvapautta laajennettiin. (Piirainen, 1958, s. 22–23.) 1800-luvun aikana väestönkasvu oli myös lisääntynyt vuoden 1750 vajaasta puolesta miljoonasta sadan vuoden aikana yli puoleentoista miljoonaan (mts. 14). Ennen taloudellisen liberalismin aikaa olivat vaivaishoitoon vaikuttaneet etenkin 1700-luvun jälkipuoliskolla kehittyneet valistukselliset aatteet, joiden mukaan ihmisellä oli arvo sinänsä, hän sai uudenlaisen oikeusaseman suhteessa valtioon ja valtiolta edellytettiin kansalaisen toimeentulon tai hoidon ja elatuksen turvaamista. Nämä ajatukset olivat rantautuneet myös suomalaiseen vaivaishoitoon. (Piirainen, 1958, s. 37–39.)

Suomen sosiaaliturvan historiaa kattavasti tutkineen Veikko Piiraisen mukaan (1958, s. 24) taloudellisen liberalismin myötä käytännössä lisääntyneet oikeudet ja vapaudet eivät ratkaisseet köyhyysongelmaa, vaan uudistusten tulkittiin ainoastaan siirtäneen sen ”ensisijaisesti irtaimen väestön itsensä henkilökohtaiseksi kysymykseksi, sen omiin käsiin.” Aiemmin oli esimerkiksi sellaisen henkilön, jolla ei ollut riittäviä varoja itsensä elatukseen täytynyt hakeutua itsenäisen henkilön palvelukseen ja niin sanotusti isännän suojelukseseen (mts. 23). Piirainen (1958, s. 25) katsookin, että nämä taloudellisen liberalismien aatteiden mukanaan tuomat muutokset supistivat yhteiskunnallista vastuuta köyhyydestä ja noudattivat ankaraa etiikkaa, jonka mukaan, mikäli yksilö ei kyennyt tässä yhteiskunnassa omatoimisesti elämään, vika oli ennen kaikkea yksilössä, ja näin ollen korostivat yksilön vastuuta. Aikaisemmin julkisiin velvollisuuksiin oli kuulunut työkykyisten taloudellinen auttaminen ja ansiotyön järjestäminen. 1800-luvun lopulla vaivaishoidon tehtäväksi nähtiin kuitenkin enenevässä määrin köyhien ihmisten aktivointi ja sopeuttaminen ja heidän elämänasenteensa muuttaminen. (Piirainen 1958, s. 24–25.)

Lainsäädännöllisesti köyhyyskysymyksen hoito ja köyhien auttaminen oli perustunut vaivaishoitotoiminnaksi kutsuttuun toimintaan. Se oli jo 1700-luvun lopulla säädetty kunnille pakolliseksi toiminnaksi. Käytännössä vaivaishoitoa olivat toteuttaneet seurakunnat. Vasta 1800-luvun lopulla muotoutui kunnallinen vaivaishoito. Ensin vuoden 1865 asetuksen myötä, jossa säädettiin maalaiskuntien vastuusta, ja sittemmin vuoden 1873

asetuksen myötä, jossa taas säädettiin kaupunkien vastuusta. (Piirainen, 1958, s. 27–28.) Käytännössä kuului uusiin kunnissa perustettaviin vaivaishoitohallituksiin (myöhemmin köyhäinhoitohallituksiin) jäsenenä automaattisesti seurakunnan kirkkoherra (Piirainen, 1974, s. 9).

Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen (Keisarikunnan Majesteetin armollinen Asetus yleisestä vaivaishoidosta Suomen Suuriruhtinaanmaassa 17.3.1879) mukaan vaivaishoito jaettiin pakolliseen ja vapaaehtoiseen. Sitä pidettiin ankarana säännöksenä. Sen ei myöskään katsottu antavan kenelläkään oikeutta vaivaishoitoon. Pakollista vaivaishoitoa oli alaikäisten ja työkyvyttömiä avustaminen. Työkykyisillä ei ollut oikeutta vaivaishoitoon, mutta esimerkiksi tilapäisen työttömyyden tai sairauden vuoksi sitä oli mahdollista saada. Tämä oli kuitenkin kunnille vapaaehtoista. (Piirainen, 1974, s. 9.) Vakuutuslainsäädäntöä, jolla nykyään turvataan esimerkiksi sairauden ja työttömyyden varaan joutuneiden taloudellinen tukeminen, ei ollut vielä tuolloin säädetty. Vasta vuonna 1937 hyväksyttiin kansaneläkelaki, joka kattoi vanhuuden ja työkyvyttömyyden (mts. 163). Sairausvakuutuslain säätäminen onnistui Suomessa vasta vuonna 1963 (mts. 335).

Taloudellista avustamista pyrittiin ensisijaisesti antamaan luontoisavustuksena eli muuten kuin suoraan rahana. Käytännössä taloudellista tukea annettiin köyhille ja hädänalaisille usein asuttamalla heidät kunnan laitoksiin eli vaivaistaloihin ja myöhemmin kunnalliskoteihin. Nämä edustivat suljettua köyhäinhoitoa. (Piirainen, 1974, s. 28.) Toinen erikoisuus taloudellisesta avustamisesta laitoshoidon sijaan köyhille olivat vaivaishuutokaupat. Niissä köyhäinhoitoa tarvitseva sijoitettiin huutokaupalla perheisiin elätettäväksi määräajaksi. Tämä järjestelmä joutui uudelleen 1910-luvulla julkisen arvostelun kohteeksi, vaikka sen arvostelu olikin jo alkanut 1880-luvulla ja käytännössä toiminta oli jo kielletty lailla vuonna 1891. Käytännössä ongelman takana oli, että huutolaissanasto oli jäänyt käyttöön kunnissa. (Mts. 36–37.)

Ruotuhoito taas tarkoitti sitä, että yhden tiloista koostuvan ryhmän velvollisuudeksi annettiin elättää köyhää, joka sitten kiersi talosta taloon elatusta saadakseen. Ruotuhoito kiellettiin vuonna 1916. (Mts. 37–38.) Varsinaista avointa köyhäinhoitoa edusti esimerkiksi

niin sanottu Elberfeldin järjestelmä, jonka mukaan kunnan alue jaettiin piireihin. Yhteen piiriin kuului noin 10 perhettä tai yksinäistä henkilöä ja heitä tukemaan valittiin kaitsijoita, joilla kullakin oli yhdestä kolmeen tällaista perhettä tai henkilöä. Kuukausittaisten avustusten määrät päätettiin kuukausittain pidetyissä piirikokouksissa. Ensimmäisen kerran tämä järjestelmä otettiin käyttöön Oulussa vuonna 1895. (Mts. 26–27.)

Sosiaalihuollon ja siihen kuuluvan taloudellisen tukemisen lainsäädännöllinen kehitys pysähtyi 1900-luvun alussa, kunnes vuonna 1922 saatiin säädettyä köyhäinhoitolaki. Pohjana laille oli keskustelu siitä, kuinka vaivaistalot eivät olleet kenneet saamaan aikaan tuloksia. Köyhäinhoitolakia valmisteleva komitea esitti vaivaistalojen, joista alettiin käyttää nimitystä kunnalliskoti, rinnalle työlaitoksia. Näihin oli tarkoitus sijoittaa työkykyisiä ja niiden hallinnassa oli käytettävä ankaraa kuria. (Piirainen, 1974, s. 109–110.)

Köyhäinhoitokomitea ei enää esittänyt rangaistavaksi piittaamattomuutta, jota elatusvelvollisilla esiintyi köyhäinhoidosta köyhäinhoitoviranomaisille takaisin maksettavia korvauksia kohtaan (mts. 111). Köyhäinhoitoa tarvitsevan ihmisen elatusvelvollisuuden määrittelemistä varten käytettiin harkintaa siinä, kuinka määritellä työkyky, varat ja muu kykenevyys. Tilanteesta riippuen eri tapauksissa voitiin käyttää eri perusteita. (Mts. 112.) Tämä on hyvä esimerkki harkinnasta toimeentuloa turvaavassa huollossa. Edelleen köyhäinhoitolaki jakoi köyhät kunniallisiin ja pahatapaisiin. Näkemykset syistä köyhyyden takana jakoivat köyhäinhoidon asiantuntijoita (mts. 118–119).

Köyhäinhoitolain tarkoitus oli ollut siirtää köyhäinhoidon painopistettä avoimeen köyhäinhoitoon laitoshuollon kustannuksella. Ajattelutavan muutoksista kertoi myös se, että köyhien perheet säilyivät koossa useammin eikä lapsia sijoitettu köyhyyden vuoksi yhtä usein (Piirainen, 1974, s. 131). Piiraisen (1974, s. 131) mukaan riittävää näyttöä siitä, että laitoshuolto olisi siirtynyt varsinaiseksi viimesijaiseksi avustuskeinoksi ei kuitenkaan syntynyt. Köyhäinhoidosta vastaavaksi elimeksi kunnissa tuli köyhäinhoitolautakunta vanhan köyhäinhoitohallituksen sijaan (mts. 76). Myös kirkkoherran automaattinen jäsenyys jäi tuolloin pois laista (mts. 77). Edellisen vuosisadan alussa myös yleistyi termi huolto ja köyhäinhoidon tilalla alkoi yleistyä sana sosiaalihuolto (mts. 134).

Lama-ajan alettua Suomessa jo vuonna 1928 lisääntyivät köyhäinhoidon asiakasmäärät. Huomiota alettiin kiinnittää kustannusten kasvuun. Vuonna 1934 avustuskustannusten rajoittamista varten säädettiin ohjeet, vaikka tuolloin oli jo käsitys, että niin sanottua liiallista avustamista ei esiintynyt. Ohjeiden mukaan oli käytettävä halvimpia keinoja avustaa, ja avustus oli annettava ensisijaisesti tavarana eikä rahana, sekä avustuksen velkaluonnetta tuli korostaa avunsaajalle. (Mts. 164–166.) Nämä ohjeet tiukensivat Piiraisen (1974, s. 166) mukaan köyhäinhoidon toimeenpanijan suhdetta avunsaajaan.

1900-luvun alussa köyhäinhoitoa työksien tekeville oli järjestetty muutaman päivän kestäviä kursseja, mutta varsinaisia koulutusvaatimuksia ei tuolloin ollut. Köyhäinhoitolain tullessa voimaan vuonna 1922 vaadittiin ainoastaan kunnalliskodin johtajalta tutkinto. 1920-luvulla ryhdyttiin Kansalaiskorkeakoulussa kouluttamaan yhteiskunnan palvelukseen kelpaavia henkilöitä. Tavoitteina nähtiin myös yhteiskunta- ja valtiotieteellisen tiedon kasvattaminen yhteiskunnassa. Käytännössä kunnallinen avustustoiminta oli nuhteettomiksi tiedettyjen kunnan luottamusmiesten varassa. (Mts. 94–99.) Vuonna 1942 ryhdyttiin Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa kouluttamaan huoltotyöntekijöitä eli sosiaalihuoltajia. Valtion terveydenhuolto-opisto aloitti vuonna 1944 kouluttamaan sosiaalihoitajia sairaaloissa tehtävää sosiaalityötä varten. Tämä koulutus kesti aluksi neljä kuukautta ja myöhemmin vuoden. Sosiaalihuoltajatutkinto kesti kaksi vuotta sekä sisälsi vuoden harjoittelun. Myös koulutusten käyttämä sanasto erosi toisistaan. (Mts. 284–288.)

Sota-aikana kunnallisessa huoltotoiminnassa ei tapahtunut erityisiä muutoksia. Tämä johtui sodan aiheuttamista lisähaasteista ja siitä johtuvasta työvoiman riittämättömyydestä. Piiraisen (1974, s. 266) mukaan tilastoja tarkastelemalla voidaan todeta, että Suomessa onnistuttiin sotavuosina estämään varsinaisen köyhäinhoidon asiakkaiden lukumäärän kasvu. Sodan vuoksi vaikeuksiin joutuneista kansalaisista onnistuttiin huolehtimaan muilla keinoilla. (Mts. 263–266.)

Sodan jälkeen länsimaissa oli yleistynyt sosiaaliavustuksen antaminen vähäisemmällä yksilöllisellä tarveharkinnalla. Tämä nähtiin nopeana keinona tehostaa sosiaaliturvaa. Sosiaaliavun antaminen laajeni Suomessakin 1940-luvun jälkipuoliskolla. (Mts. 298.)

Vuonna 1956 saatiin vasta varsinaisesti tehostettua sosiaaliturvaa lainsäädännöllisin keinoin. Tuolloin säädettiin myös huoltoapulaki. Yksi vuoden 1956 huoltoapulain keskeisimpiä muutoksia oli sosiaaliavustuksen saamisen tähden holhoukseen joutumisen poistuminen. Edelleen köyhäinhoidon saaminen riippui tarpeesta ja apua jakavan tahon käsityksistä. (Mts. 314–316.)

Laajemman sosiaaliturvan kehittyminen sosiaalisten vakuutusten muodossa 1960-luvulla herätti keskustelua myös huoltoapua saavien oikeuksista (Piirainen, 1974, s. 336). Syntyi niin sanottu pakkoauttajat-keskustelu (ks. Eriksson, 1967). Sosiaalihuollon sopeuttamistehtävää ja yksilöä arvostelevaa ja moralisoivaa toimintaa kritisoitiin. Piiraisen mukaan (1974, s. 338) toisen maailmansodan jälkeisen keinottomuuden myötä Suomeen oli syntynyt kunnalliseen sosiaalihuoltoon tyhjiö. Tässä tilanteessa oli otettu myötemielisesti vastaan Yhdysvalloissa kehittynyt sosiaalityön malli, jonka mukaan yksilön vaikeuksien syyt olivat hänessä itsessään tai hänen lapsuudessaan. Rakenteellisten tekijöiden ja etenkin köyhyyden merkitys oli olematon. Yksilöt tuli sopeuttaa yhteiskuntaan. Piirainen (1974, s. 401) näkikin tuon ajan uuden tuulen sosiaalityön tavoitteet ristiriitaisina. Hänen mukaansa (1974, s. 401) oli helpompi tarjota terapiaa kuin työtä, asunto tai käytännöllistä apua lasten hoitoon.

Varsinainen sosiaalityön akateeminen koulutus alkoi Suomessa 1960- ja 1970-luvuilla (Salo, 1975). Käytännössä koulutusta annettiin sosiaalipolitiikan alaisuudessa ja vasta 1980-luvulla sosiaalityö eriytyi sosiaalipolitiikasta omaksi oppiaineekseen (Mäntysaari, 2006c). Sosiaalityöntekijät, aiemmin myös sosiaalitarkkaajat, jatkoivat kunnallisten huoltotyöntekijöiden ja myöhemmin myös sosiaalihoitajien tehtäviä. Sosiaalityön vastuulla oli siten myös taloudellinen avustaminen ja köyhyyden kysymykset. Toki kansainvälisestikin köyhyyden on nähty olevan sosiaalityölle ominainen toimintakenttä. Lisäksi sosiaalityön juurina pidetty toiminta on nimenomaan lähtenyt kaupungistumisen aiheuttamien erityisesti köyhyyttä lisäävien ongelmien lisääntymisestä. Näin sosiaalityö ja taloudellinen avustaminen kietoutuvat toisiinsa.

## 4.2 Toimeentulotuen kehitys

1920-luvulta alkaen toimeentulotukea (köyhäinapu, huoltoapu) saavien väestönosuus vaihteli kolmesta viiteen prosenttiin. Vuonna 1984 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain myötä toimeentulotuen määrää korotettiin ja tuensaajien määrä kaksinkertaistui. Tämä oli seurausta siitä, että tuella paikattiin ensisijaisen etuuden pienuutta. (Ritakallio, 1997, s. 69.) Vuonna 1982 säädettiin sosiaalihuoltolaki, jonka 30 §:n mukaan toimeentulotukea oli oikeutettu saamaan henkilö, joka oli tuen tarpeessa ja joka ei pystynyt muulla tavoin elatustaan järjestämään. Laki astui voimaan vuonna 1984 ja sen alaisuudessa toimeentulotuesta säädettiin asetuksella vuonna 1988 (Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista 1349/1988). Laissa annettiin kunnille mahdollisuus myöntää ehkäisevää toimeentulotukea. Toimeentulotuki ja sen myöntäminen on Suomessa ollut sosiaalihuollon alaista toimintaa. Sosiaalihuolto ja yleiseen sosiaaliturvaan kuuluvat etuudet katsotaan lähtökohtaisesti erilaisiksi periaatteiltaan. Toimeentulotuen myöntäminen perustuu nykyisin lakiin toimeentulotuesta vuodelta 1997.

Vuoden 1997 laissa toimeentulotukeen kuului perusosa ja lisäosa, jolla tarkoitettiin lähinnä nykyisiä perustoimeentulotukena myönnettäviä menoja, kuten asumiskulut, terveydenhuoltokulut sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista koostuvat menot. Vuonna 2005 lakia tarkennettiin ja siinä määriteltiin tarkemmin täydentävään toimeentulotukeen oikeuttavia menoja kuten päivähoitomenot, jotka nykyään kuuluvat perusosaan (Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 1218/2005). Lisäksi vuonna 2005 otettiin käyttöön niin sanottu toimeentulotuen etuoikeutettu tulo. Sen mukaan toimeentulotuessa ei huomioitaisi tuloina vähintään 20 %, mutta enintään 150 euroa (Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 49/2005). Lakimuutosta edeltäneessä kokeiluvaiheessa ehdotettiin, että ansiotuloja jätettäisiin huomioimatta jokaisen kotitalouden jäsenen henkilökohtaisesta ansiotulosta, mutta etuoikeutettu tulo huomioitiin kotitalouskohtaisena (Hiilamo, Karjalainen, Kautto & Parpo, 2004, s. 154; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2013, s. 135). Vuonna 2006 peruttiin toimeentulotuesta vähennetty seitsemän prosentin omavastuu asumiskuluista (Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 64/2006). Toimeentulotukilaissa on vuodesta 1997 ollut mahdollisuus

alentaa toimeentulotuen perusosaa 20 % tai jopa 40 %, jos tuensaajan on katsottu laiminlyöneen toimenpiteet, jotka turvaisivat hänen elatuksensa (Lakitoimeentulotuesta 1412/1997 10 §). Näitä ehtoja tiukennettiin vuonna 2002 (Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 1294/2002).

Vuoden 1997 toimeentulotukilain tavoitteena oli lisätä toimeentulotukityöskentelyn käyttöä sanktiointiin (Hänninen & Karjalainen, 2007, s. 163). Poliittisten tavoitteiden takia 1990-luvun aikana toimeentulotuen myöntämisehtoja oli kiristetty useampaankin otteeseen (mts. 157). Toimeentulotukilakia uudistettiin vuonna 2000 tarkoituksena mahdollistaa runsaampi ehkäisevän toimeentulotuen käyttö (Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 923/2000). Yhtenä syynä tähän olivat 1990-luvun laman myötä yleistyneet leipäjonot. Keskeinen lakia toimeentulotuesta koskeva uudistus tehtiin vuonna 2015, jolloin päätettiin, että toimeentulotuen perusosa siirretään Kelan maksettavaksi ja toimeentulotuen lisäosat täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäävät kunnille (Laki toimeentulotuesta 1997).

Perustoimeentulotuen päätöksenteko edellyttää harkintaa, sillä laki ei tarjoa käytännöllisiä soveltamisohjeita vaihteleviin tilanteisiin (Blomgren, 2016, s. 48; Molander ym., 2012, s. 216). Perustoimeentulotukea myöntävä työntekijä pohjaa päätöksentekonsa Kelan soveltamisohjeisiin, jotka ovat pituudeltaan 216 sivua (Kela, 2020). Noin puolet vuonna 2017 Kelan työntekijöiden kyselyyn vastanneista palvelu- ja ratkaisuasiantuntijoista piti saamaansa toimeentulotuen sisältö- ja tietojärjestelmäkoulutusta riittämättömänä (Kela, 2017, s. 18). Kelan voidaan katsoa monissa kohdissa tiukentaneen toimeentulotukilain tulkintaa ja sen soveltamisohjeita verrattuna kuntien sosiaalialan ammattilaisten tekemään toimeentulotukityöhön. Osaltaan on kyse juuri yhdenmukaistamisen myötä syntyvistä soveltamiskäytännöistä sekä siitä, että ammatillisesti harkintavaraa ei näyttäisi olevan samalla tavoin kuin kunnissa.

Muihin perusmenoihin kuuluvien terveydenhuoltokulujen ja asumismenojen osalta Kela on päättänyt käyttää omaa harkintaa. Ennen Kela-siirtoa kunnat hyväksyivät asumismenot eri tavoin (Taloussanomat 3.11.2017). Terveydenhuoltomenojen hyväksymisen osalta Kelan toimintalinja ei myöskään ole ollut moitteetonta (Taloussanomat 12.4.2018). Kela lupaa



ohjata täydentävät ja ehkäisevät hakemukset kuntaan. Näin kuitenkin tehdään vain, jos asiakas sitä erikseen pyytää. Alkuperäisen hallituksen esityksen mukaan Kelan oli toimitettava hakemus viipymättä kuntaan, jos se ei voisi tehdä päätöstä kaikista haetuista asioista (HE 358/2014 14 § d). Lopulliseen lakiin tuli kuitenkin lisäys, että hakemus olisi toimitettava kuntaan ainoastaan hakijan pyynnöstä (Laki toimeentulotuesta 14 §, 1997). Melkein 80 % Kelan vuonna 2017 saamasta asiakaspalautteesta koskien toimeentulotukea oli moitteita ja kehitysehdotuksia (Kela, 2017, s. 11). Myös oikaisuvaatimusten käsittely ruuhkautui vuonna 2017 (mts. 12).

Yksi esimerkki perustoimeentulotuen harkinnan paikasta, jota Kelassakin on tutkittu, on perustoimeentulotuen alentaminen (Heinonen, 2017). Jos perustoimeentulotuen hakijalla ei ole hyvää syytä olla ilmoittautumatta TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi, perustoimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa. Alentaminen voidaan tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa, ja jos alentamista ei muutenkaan voida pitää kohtuuttomana. Kelan oman tutkimushankkeen alustavassa selvityksessä oli tarkasteltu alentamista tehneiden noin 400 työntekijän koulutustaustaa, alentamisen määriä ja syitä sekä alentamisesta luopumisen syitä (Heinonen, 2017). Ne työntekijät, jotka päättivätkin luopua tuen alentamisesta, eivät löytäneet syitä luopumiselle lain perusteista eli, että alentaminen vaarantaisi ihmisarvoisen elämän, olisi kohtuutonta tai perusteetonta. Sen avaaminen, mihin syihin työntekijät perustivat harkintaansa, olisi mielenkiintoista. Kolmasosalla alentamisesta päättävillä oli ainoastaan opistotason koulutus tai peruskoulupohja. Yhdellä kolmanneksella ammattikorkeakoulututkinto ja kolmasosalla muu korkeakoulututkinto. (Mt.) Tämä koulutuspohja heijastelee Kelan työntekijöiden koulutustaustoja.

## **5 Kela-siirto**

Toimeentulotuen perusosan myöntäminen siirtyi vuoden 2017 alusta Kelaan (Laki toimeentulotuesta 14 §, 1997). Sakari Hännisen ja Jouko Karjalaisen mukaan (2007, s. 162) Kela-siirrosta oli käyty keskustelua säännöllisesti 1980-luvun puolivälistä alkaen.

Lopulliseksi perusteluksi täsmentyi siirtyminen hallinnollisesti yksinkertaisempaan ja hakijoiden näkökulmasta yhdenvertaisempaan toimintamalliin, jonka myötä myös asiakkaiden leimautuminen vähentyisi, sekä julkisen talouden toiminnan tehostaminen (HE385/2014). Hallituksen esitystä (HE385/2014) on jälkikäteen kritisoitu siitä, että se sivuutti uudistuksen valmisteluvaiheessa asetetun asiantuntijaryhmän huomiot Kela-siirron haasteista, joihin kuului muun muassa yksilöllisen tarveharkinnan huomioiminen. Uudistusta on myös kritisoitu siitä, että se hyödynsi vain niin sanotusti paremmin pärjääviä hakijoita. (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2020.)

Pääsääntöisesti toimeentulotuen Kela-siirtoa on pidetty ratkaisuna, joka vapauttaisi sosiaalityötä muihin tehtäviin ja ”oikeaan” sosiaalityöhön (Kivipelto, 2016, s. 145–146; Valtiovarainministeriö, 2013, s. 60). Valtiovarainministeriön raportissa (2013, s. 60) oli perusteltu Kela-siirtoa sillä perusteella, että perustoimeentulotuen myöntämiseen ei sisälly harkintavaltaa. Lisäksi sosiaalitoimistossa asioiminen on saatettu kokea sen verran häpeällisenä (Blomgren, 2016, s. 45–46), että se on saattanut estää toimeentulotukea tarvitsevia sitä hakemasta. Toimeentulotuen myöntämisen siirtyminen Kelaan poistaisi asiointiin liittyvää stigmaa ja häpeää (Raunio, 2000, s. 159–160).

Ennen Kela-siirtoa toteutetussa Sosiaalibarometri-tutkimuksessa vuodelta 2016 Kela-siirron haasteina nähtiin kaikkein huono-osaisimpien yhteiskunnan jäsenten oikeuksien heikentyminen ja ohjautuminen sosiaalityön palveluihin (SOSTE, 2016, s. 24–27; myös Blomgren ym., 2016b). Jopa kaksi kolmasosaa sosiaalityöntekijöistä oli sitä mieltä, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien asema heikkenisi ja yli 70 % sosiaalityöntekijöistä oli sitä mieltä, että Kela-siirron myötä toimeentulotukiasiakkaat jäisivät vaille tarvitsemaansa sosiaalityön tukea. Muita esiin nousseita uhkia tutkimuksessa olivat Kelan ja kunnan välisen yhteistyön vaikeus sekä kahden luukun asiointiin syntyminen toimeentulotukiasiakkaille. Myös asiakkaiden yksilöllisen ja kokonaisvaltaisen huomioimisen toimeentulotuen päätöksenteossa pelättiin häviävän. (SOSTE, 2016, s. 36–38.) Sosiaalityöntekijöiden näkemykset ennen Kela-siirtoa olivat kaikista tutkituista ammattiryhmistä kriittisimmät sitä kohtaan (Saikkonen, 2016, s. 30; SOSTE, 2016, s. 17–48). Kuitenkin vuonna 2016 73 % sosiaalityöntekijöistä kannatti Kela-siirtoa. Vuoden 2018

Sosiaalibarometri-tutkimuksen mukaan osuus oli Kela-siirron toteutumisen myötä pienentynyt 60 %:iin ja vastaavasti 40 % piti siirtoa vääränä ratkaisuna (SOSTE, 2018).

Vaikka Kela-siirron tavoitteena oli toimeentulotuen toimintakäytäntöjen yhdenmukaistaminen, edellyttää asiakkaiden etuuksien ja palveluiden myöntäminen harkintaa, joka edellyttää myös hyvää paikallistuntemusta. Tällöin on ollut luonnollista, että kuntien käytännöt ovat eronneet toisistaan. (Blomgren ym., 2016, s. 17.) Tutkittaessa kuntien toimeentulotukityön käytäntöjä eri kunnissa löytyikin eroja paljon. Kuitenkaan selitystä kuntien välisille eroille ei näyttänyt löytyvän siitä, miten sosiaalityö ja etuuskäsittely oli kunnissa järjestetty. (Saikkonen, 2016, s. 39.) Tämä tukee edelleen ajatusta, että toimeentulotukityön siirtäminen Kelan etuuskäsittelyyn ei automaattisesti pienentäisi eroja. Toisin sanoen alueelliset tarpeet voisivat mahdollisesti edelleen ylläpitää eroja.

Vuoden 2018 Sosiaalibarometri-tutkimuksen mukaan Kela-siirron haasteena näyttäytyy edelleen sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden jääminen vaille tarvitsemaansa sosiaalityötä. Sosiaalityöntekijöistä tätä mieltä oli 77 %. Sosiaalityöntekijöistä 69 % oli sitä mieltä, että heikompiensaisten asema on heikentynyt entisestään. Uudistuksen toteuttamisen kritiikkinä nousi esiin Kelan päätöksentekoprosessista puuttuva yksilöllinen harkinta ja joustovara. Sosiaalityöntekijöiden mukaan Kelan perustoimeentulotukipäätösten laatu vaihtelee, jolloin samassa tilanteessa olevat asiakkaat saavat erisisältöisen päätöksen. Päätöksissä on myös virheitä ja niiden selvittelyyn kuluu resursseja kuntien sosiaalityöntekijöiltä. Sosiaalityöntekijöistä puolet arvioi siirron parantaneen yhdenmukaisuutta kansalaisten välillä. Sosiaalityöntekijöiden näkemykset säilyivät ammattikunnista kriittisimpinä Kela-siirtoa kohtaan. (SOSTE, 2018, s. 42–58.)

Toimeentulotuen myöntämistä Kelassa kokeiltiin ensimmäisen kerran vuonna 1990 Lappeenrannassa. Tämän jälkeen kokeiluja laajennettiin useampiin kuntiin. Näissä 12 kunnassa kokeiluja jatkettiin aina vuoden 1997 loppuun asti. Tuolloin sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän enemmistö päätyi esittämään toimeentulotuen normitettavissa olevan osan eli käytännössä perustoimeentulotuen siirtämistä Kelalle.

(Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997, s. II–IV). Kokeilun alkuvuosien siirto toteutettiin siten, että neljässä kunnassa kunnan sosiaalitoimiston työntekijät siirtyivät Kelan toimistoon ja kahdeksassa kunnassa Kelan työntekijät tekivät toimeentulotukipäätöksiä (Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997, s.5). Toimeentulotukikokeilussa osa asiakkaista siirtyi Kelalle ja osa säilyi kuntien sosiaalitoimistoissa. Kelan asiakkuuteen siirtyi niin sanottuja helpompia asiakkaita. Osin myös sosiaalityöntekijät pystyivät valitsemaan, ketkä heidän asiakkaistaan siirtyisivät kokeiluun. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997, s.132.)

Vuonna 1997 sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä perehtyi mahdollisuuteen siirtää toimeentulotuen myöntäminen Kelan vastuulle. Tuolloin Kela-siirron riskinä nähtiin se, että vapautuvia sosiaalityön voimavaroja ei käytettäisikään sosiaalisia ongelmia ehkäisevään ja kuntouttavaan työhön. Sosiaalityön aseman heikentämisen tavoitteiden takana nähtiin olevan usein hyvin kapea käsitys sosiaalityöstä. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997b; myös Kananoja, 1997, s. 43). Tuolloin toimeentulotuen Kela-siirron pelättiin myös jakavan asiakaskuntaa kahtia. Haasteena olisi asiakkaiden ohjautuminen kunnan sosiaalitoimistoon. Näin myös luotaisiin uusi jako jo muutenkin huono-osaisten keskuuteen ja epäselvää olisi, mikä ammattiryhmä tästä jaosta vastaisi. (Ritakallio, 1997, s. 81–82.) Yhden luukun periaatteen sijaan toimeentulotuen asiakas asioisi Kela-siirron myötä kahdessa organisaatiossa, joiden välinen kommunikaatio ei ole ongelmatonta.

Kela-siirron on nähty lisäävän niin sanotusti pintapuolisessa ja etäisessä asiakassuhteessa olevien määrää, joilla ei edes ole kontaktia sosiaalityöhön, vaikka se nähtäisiin tarpeelliseksi. Näin oli jo todettu etuuskäsittelykäytännönkin vaikuttaneen (Karjalainen ym., 2003, s. 35–38, 42–43.) Toki Tom Erik Arnkilin (2005, s. 156–158) mukaan myös sosiaalityöntekijöiden työskentely asiakkaiden kanssa voidaan jakaa etäiseen ja paneutuvampaan apukäsitteillä eteiseen ja peräkamariin pääsy. Etuuskäsittelijöiden ammattiryhmä myös suhtautui jo ennen Kela-siirtoa toimeentulotuen saajiin sosiaalityöntekijöitä kriittisemmin (Karjalainen ym., 2003, s. 39). Kyösti Raunio (2000, s. 170) on muotoillut, että ei ole asiakkaiden eikä työntekijöiden etu, jos sosiaalitoimisto leimautuu Kelassa vaikeiden asiakkaiden toimipisteeksi. Yhtenä nykyisen Kela-siirron

tavoitteenahan oli vähentää toimeentulotukiasiointiin liittyvää stigmaa kuitenkin osan asiakaskunnasta jäädessä myös kunnallisen asioinnin asiakkaaksi. Sekä Aulikki Kananoja (1997, s. 42–44, 73–81) että Kyösti Raunio (2000, s. 167) näkivät Kela-siirrossa mahdollisuuden kehittää sosiaalityön erityisasiantuntijuutta. Kananoja (1997, s. 43) kuitenkin muistutti, että jos Kela-siirto tapahtuisi, epäselväksi jäisi, miten kunnat toteuttaisivat asiakkaiden toimintakyvyn vahvistamisen. Lisäksi Kela-siirtoa suosittava selvitys perustui käsitykselle, että kuntien taloustilanne olisi tulevaisuudessakin kireä ja sosiaalityö ei saisi uusia resursseja (Kananoja, 1997, s. 75). Aikuissosiaalityö kunnan toimistossa mielletään usein ainoastaan taloudellisen tuen jakamisena. Sosiaalityön tehtäviin kuuluu kuitenkin myös esimerkiksi vuorovaikutuksellinen kohtaaminen, mihin jokaisella kansalaisella tulisi olla oikeus, oli taloudellisen tuen tarvetta tai ei. Yhteiskunnallinen vaikuttamistyö asiakaskunnan kautta ja kanssa myös typistyy asiakaskunnan rajautuessa pois sosiaalityöstä (Karjalainen, Metteri & Strömberg-Jakka, 2019, s. 21). Toisaalta taloudellisen tuen merkityksen vähättely saattaa pahimmillaan loukata sosiaalityön asiakkaita. Näin voi käydä, jos asiakkaan kanssa aloitetaan muutostyöskentely varsinaisen asiakkuuden syyn ollessa köyhyudessa (vrt. pakkoauttajat-keskustelu).

## **6 Kriittinen realismi viitekehyksenä**

Tutkimukseni tieteenfilosofinen pohja on kriittisessä realismissa (Pekkarinen & Tapola-Haapala, 2011; Mäntysaari, 2006b). Kriittisen realismin mukaan todellisuus on olemassa, saimme siitä tietoa tai emme. Todellisuudesta voidaan myös saada täsmällistä tietoa, mutta se on haastavaa. Erilaiset teoriat todellisuudesta kehittyvät ajan myötä ja korvaavat toisiaan. Kriittinen realismi korostaa, että havainnot ja teoriat ovat kuitenkin aina tulkintoja ja lähestyy tässä sosiaalista konstruktionismia. Tulkitsijalle asetetaan rationaalisen perustelemisen velvoite. Tämä tarjoaa sosiaalityöllekin hyödyllisen lähtökohdan sanoittaa esimerkiksi hiljaista tietoa, intuitiota ja tunnetietoa. (Pekkarinen & Tapola-Haapala, 2011.) Mikko Mäntysaaren (2006b, s. 160) mukaan kriittinen realismi tarjoaa välineet tarkastella

kriittisesti sekä yhteiskunnallisia käytäntöjä että sosiaalityön käytäntöjä ja yhdistää sosiaalityön vaikutusten analyysi meta- ja mikrotasolla.

Margaret S. Archer (1995) on perehtynyt rakenteiden ja toimijuuden välisen dilemman tarkasteluun. Keskeistä tässä teoriassa on ylittää tulkinnat, joiden mukaan määräävä on rakennetaso ja toimijuus tulee sen myötä tai päinvastoin toimijuus muokkaa rakenteita. Näissä teorioissa jompikumpi menettää merkityksensä ja sulautuu toiseen. Myöskin teoria, joka ottaa molemmat huomioon yhtä lailla, mutta ei pyri todella tarkastelemaan näiden kahden osan vaikutusta toisiinsa on hyödytön sosiaalisen todellisuuden tutkimisen kannalta. Archerin (mt.) mukaan olennaista on tiedostaa molempien vuorovaikutus ja toimijuuden rakenteita muokkaava vaikutus sekä yhteistyön jaksoittaisuus (morphogenetic approach). Archerin (mt.) teorian tavoitteena on kytkeä ontologia, metodologia ja käytännön teoria.

Tämän tutkimuksen haastattelujen avulla pyritään rakentamaan kuva todellisuudesta, jossa perustoimeentulotuen päätöksenteko on tapahtunut tai tapahtuu. Päätöksenteon pohjana olevaa harkintaa tarkastellaan ensin puhtaasti sisällönanalyttisesti ottamalla haastateltavien vastauksissa esiin nostamat merkityksellisimpinä korostamat tekijät totuutena, joka kuvaa arjessa tapahtuvaa harkintaa. Toisaalta diskurssianalyttisesti nähtynä haastateltavien tuottamat merkitykset työstään ja toiminnastaan ovat omia merkitystodellisuuksiaan ja edustavat paikoin ristiriitaisiakin diskursseja. Nämä diskurssit ovat harkinnan takana ja myös niitä pyritään valottamaan haastattelujen avulla. Nämä diskurssit, jotka ikään kuin hallitsevat työntekijöiden toimijuutta nähdään rakenteellisina tekijöinä, jotka muokkaavat toimintaa ja edelleen vahvistavat tai muuttavat rakenteita. Myös Kela-siirto on rakenteellinen tekijä, joka on muokannut eri ammattiryhmien toimijuutta. Työntekijöiden toimijuus nykyisessä palvelujärjestelmässä joko edelleen vahvistaa tai muuttaa diskurssien tavoin rakenteita.

## 7 Haastatteluiden toteutus ja analyysi

Tutkimuksen aineisto koostuu äänitetyistä puolistrukturoiduista yksilöhaastatteluista. Aineisto on hankittu haastattelemalla pääkaupunkiseudulla aikuissosiaalityössä työskenteleviä ja perustoimeentulotukea myöntäneitä sosiaalityöntekijöitä sekä Kelassa toimeentulotukea myöntäviä työntekijöitä, joita kutsutaan ratkaisuasiantuntijoiksi. Tutkimuksen tekeminen aloitettiin helmikuussa 2019. Haastattelut tehtiin kesäkuun ja marraskuun välisenä aikana vuonna 2019.

Tutkimusta varten haastateltiin kahdeksan sosiaalityöntekijää, jotka toimivat sosiaalityöntekijöinä aikuissosiaalityössä Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla. Haastateltavien tunnistamisen riskin pienentämiseksi edellä mainitut kaupungit on muutettu tuntemattomassa järjestyksessä kirjaimiksi A, B ja C. Lainaukset litteroiduista haastatteluista on merkitty tekstiin siten, että esimerkiksi kaupungista A on haastateltava merkitty A1 ja niin edelleen.

Kelan ratkaisuasiantuntijoiden haastatteluja tehtiin yhteensä seitsemän. Kaikki haastateltavat työskentelivät eteläisessä vakuutuspiirissä. Tuloksissa ei käytetä sellaisia lainauksia, missä viitataan tarkemmin työpaikkaan, jotta tunnistettavuuden riski olisi pienempi. Lainaukset litteroiduista haastatteluista on merkitty tekstiin kirjaimella K1, K2 ja niin edelleen.

Molemmilta ammattiryhmiltä kysyttiin:

1. mitä elementtejä perustoimeentulotuen myöntämiseen kokonaisuutena kuuluu,
2. mistä toimeentulotuen päätöksenteon harkinta koostuu,
3. missä kohtaa päätöksenteon prosessia harkintaa erityisesti käytetään,
4. mitä erityisiä huomioitavia haasteellisia tekijöitä perustoimeentulotuen päätöksenteon prosessissa on.

Lisäksi sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin:

5. missä määrin (perus)toimeentulotuen myöntäminen on tai ei ole heidän mielestään sosiaalityötä.

Lisäksi haastatteluissa nousi kysymättäkin esiin kokemuksia ja näkemyksiä Kela-siirrosta. Koska halusin haastatteluiden olevan aihepiireiltään suurin piirtein vertailtavat, annoin vielä haastattelun lopuksi haastateltavalle mahdollisuuden kertoa kokemuksensa ja näkemyksensä Kela-siirrosta. Ensimmäinen kysymys esitettiin, jotta pystyttiin muodostamaan kanta, että haastateltava käsitti perustoimeentulotuella suurin piirtein saman asian kuin haastattelija, joka siis taas vaikutti koko haastattelun tulkintaan. Harkintaa ei voi sosiaalityöntekijöiden ammattiryhmän osalta ehkä tarkastella erikseen pilkottuna perustoimeentulotukeen, täydentävään ja ehkäisevään.

Sosiaalityöntekijöillä ei ollut ollut melkein kolmeen vuoteen haastattelujen tekoaikaan oikeutta myöntää perustoimeentulotukea. He joutuivat palaamaan mielessään aiempaan työkokemukseensa perustoimeentulotuen myöntämisestä ennen vuonna 2017 tapahtunutta Kela-siirtoa. Jokainen sosiaalityöntekijä toimi kuitenkin edelleen käytännön työssään perustoimeentulotuen kysymysten parissa sekä hoiti asiakkaidensa perustoimeentulotukeen liittyviä tarpeita.

Haastateltavat saivat ensin itse kertoa, mistä harkinta koostuu ja tämän jälkeen heiltä kysyttiin apukysymyksien muodossa seuraavien asioiden merkityksestä perustoimeentulotuen harkinnassa, joista voisi olla mainitsemisen arvoista tukea tai pohjaa harkinnassa: lainsäädäntö ja ihmisoikeudet, organisaation ohjeet, arvomaailma sekä asiakkaan tilanne. Lisäksi sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa kysyttiin ammatillisen teorian merkityksestä perustoimeentulotuen harkinnassa. Haastattelijan ennakkoletuksena, joka tuotiin myös ilmi haastattelutilanteissa, oli, että joka tapauksessa sosiaalityöntekijän koulutukseen kuuluvat ammatillinen teoria ja osaaminen, lainsäädännön tuntemus ja oikeudellinen osaaminen sekä ammatin eettiset vaatimukset muodostavat osaltaan pohjan sosiaalityöntekijän osaamiselle ja käytännön työssä käyttämälleen



harkinnalle. Tarkoitus olikin yrittää saada haastateltavaa nostamaan esiin sellaisia harkintaan vaikuttavia tekijöitä, jotka haastateltavan mielestä erityisesti korostuisivat.

Laadullisen tutkimuksen ongelmana on, että määrällisesti asiaa ei voida todistaa, mutta haastatteluja tulkiten voidaan kuitenkin tehdä johtopäätöksiä joidenkin asioiden korostumisesta yli muiden. Korostuminen perustuu yksinomaan tutkijan tulkintaan, mutta esiin korostuneita seikkoja voidaan perustella mahdollisimman syvällisellä selostuksella ja luotettavan ymmärryksen antamisella haastatteluaineistosta. Korostuvien asioiden lisäksi tutkimuksen tavoitteena on ollut kuvata työntekijöiden tekemää harkintaa sekä lopuksi verrata eri ammattiryhmien harkintaa toisiinsa.

Sisällönanalyysin (Tuomi & Sarajärvi, 2004) avulla on tarkoitus kuvata mahdollisimman selkeästi perustoimeentulotuen myöntämisessä käytettävää harkintaa. Onnistuneen sisällönanalyysin avulla on mahdollista tehdä luotettavia johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä (Hämäläinen, 1987). Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysiä on tehty sekä aineistolähtöisesti että osin teoriaohjaavasti. Olen tutustunut aineistoon hyvin, koska olen itse tehnyt haastattelut, kuunnellut äänitetyt haastattelut kahteen kertaan varsinaisen haastattelutilanteen lisäksi, litteroinut haastattelut ja lukenut ne vielä uudelleen useaan kertaan. Olin muodostanut etukäteen selkeät haastattelukysymykset, joiden tarkoitus oli kuitenkin vain ohjata keskustelua. Aineiston luokittelemiseksi eri teemoihin käytettiin väljästi haastattelukysymyksiä ikään kuin aineistorunkona. Haastatteluaineistosta nousi esiin myös omia teemojaan, jotka luokiteltiin pelkistettyinä ilmauksina. Olin miettinyt haastattelutilanteisiin keskustelun tueksi erilaisia apusanoja, jotka otin käyttöön ensimmäisessä haastattelussa. Päätin käyttää samoja apukysymyksiä seuraavissakin haastatteluissa yhdenmukaisuuden tavoittelemiseksi. Apukysymykset sekä esiin nousseet aineistolähtöiset eli aineistosta löydetty ilmiöt ja käsitteet muodostivat lopulta analyysirungon. Apukysymykset perustuvat väljästi teoriaosuudessa käsiteltyihin teemoihin siten, että oikeudelliset tekijät sekä ammatillisuuteen liittyvät tekijät korostuvat. Atlas.ti 8 -ohjelmistoa käytettiin avuksi aineiston purkamisessa ja luokittelemisessa.

Aineistoa lähestyttiin myös diskurssianalyttisesti, sillä molempien ammattiryhmien haastatteluista nousivat esiin erilaiset diskurssit perustoimeentulotuen myöntämisestä ja harkinnasta. Diskurssianalyysiä (Jokinen, Juhila & Suonio, 2016) käytettiin soveltaen erilaisten merkityssysteemien kirjon havainnollistamiseen. Tutkimuksen kohteena oli tutkia jotakin, jota voi olla vaikea sanottaa. Tällöin se, miten puhutaan, on keskeistä analyysin kohdentamisessa ja tulkintaa tukevaa. Diskurssianalyttisen lähestymistavan avulla on tarkoitus käsitellä perustoimeentulotuen harkinnan osatekijöitä sosiaalisina käytäntöinä, jotka eri ammattiryhmillä ovat erilaiset. Sosiaalityöntekijöiden ja Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ammatilliset kontekstit ovat erilaiset.

Tulokset on esitetty ensin sosiaalityöntekijöiden osalta ja sitten Kelan ratkaisuasiantuntijoiden osalta. Tuloksia varten on tarkasteltu pääasiassa vastauksia kysymykseen mistä harkinta perustoimeentulotuessa koostuu. Myös muiden kysymysten yhteydessä on noussut esiin asioita, joiden on tulkittu edustavan sitä, mistä harkinta koostuu ja ne on yhdistetty tässä tutkimuksessa esitettyihin tuloksiin. Edellä esiteltyjen apukysymysten avulla on lähdetty analysoimaan haastatteluja ja samantyyppistä jäsentelyä noudatetaan tulosten auki kirjoittamisessa.

## **8 Tulokset**

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, minkälaista on sosiaalityöntekijän ammatillinen harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä sekä selvittää, minkälaista on työntekijän tekemä harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä Kelassa. Tutkimuskysymykset ovat, mistä sosiaalityön harkinta perustoimeentulotuessa koostuu ja mistä harkinta Kelan työntekijän vastuulla koostuu.

Haastattelut toteutettiin kesäkuun ja marraskuun välisenä aikana vuonna 2019.

Haastattelujen kesto vaihteli 32 minuutista 74 minuuttiin. Keskimääräinen haastattelun kesto oli 64 minuuttia. Yhteensä äänitettyjä haastatteluja kertyi 962 minuuttia eli noin 16 tuntia. Litteroitua haastatteluaineistoa kertyi yhteensä 322 sivua rivivälillä 1 ja fontin koolla

12. Litteroinnissa ei kirjoitettu auki esimerkiksi taukoja eikä äännähdyksiä eli se ei ollut eksaktia. Haastattelut litteroitiin puhekielenä, mutta esitellyistä katkelmista on korjattu pois turhiksi tulkitut sanojen toistot ja puhetyylit tai fraasit, joista voisi tunnistaa haastateltavan. Samoin sellaisia katkelmia haastatteluista ei ole käytetty esimerkkeinä, missä on viittauksia haastateltavien omaan historiaan.

Sosiaalityöntekijöiden haastatteluja kertyi kahdeksan. Sosiaalityöntekijöistä kaksi oli sijaispätevää loppuvaiheen opiskelijaa, joista toisella oli puolen vuoden työkokemus aikuissosiaalityöstä ja toisella kymmenen vuoden työkokemus aikuissosiaalityöstä. Valmistuneiden sosiaalityöntekijöiden työkokemus aikuissosiaalityöstä vaihteli kahdesta vuodesta kahteentoista vuoteen. Yhteensä työkokemusta haastateltavilla sosiaalityöntekijöillä oli aikuissosiaalityöstä ja näin ollen myös toimeentulotukeen liittyvistä asioista 48 vuotta.

Kelan työntekijöiden eli ratkaisuasiantuntijoiden haastatteluja kertyi seitsemän kappaletta. Kelan perustoimeentulotukea työkseen käsittelevät ratkaisuasiantuntijat työskentelivät Kelan eteläisessä vakuutuspiirissä ja tekivät vähintään 50 % työajaltaan perustoimeentulotukipäätöksiä. Pääasiassa he tekivät perustoimeentulotukipäätöksiä täysipäiväisesti, mutta kaksi haastateltavaa teki 50 %. Perustoimeentulotuen päätöksentekijöillä saattaa olla Kelassa oma erikoisalueensa, mutta niitä ei tuoda tutkimuksessa esiin haastateltavien anonymiteetin turvaamiseksi. Työkokemusta Kelan työntekijöillä oli perustoimeentulotuesta yhteensä 14 vuotta. Työkokemus Kelassa vaihteli noin 1 vuodesta aina siihen asti, milloin Kela-siirto tapahtui. Kaksi haastateltavista oli toiminut kunnassa etuuskäsittelijänä, mutta muilla haastatelluilla ei ollut kokemusta perustoimeentulotuesta ennen Kelassa työskentelyä. Koulutukseltaan haastateltavat olivat muun muassa sosionomeja, tradenomeja, yhteiskuntatieteellistä yliopistotutkintoa suorittavia opiskelijoita tai merkonomeja.

Harkintaa tulkittiin tehtävän käytännöntyössä siten, että sitä taustalla ohjasivat joko asiakkaan tilanne, organisatoriset ohjeet, lait, arvomaailma, ammatillinen erityisosaaminen tai muut haastatteluiden aikana esiinnousseet tekijät. Haastatteluiden analyysivaiheessa

haastatteluissa erityisesti korostuneet tekijät on nostettu merkityksellisimmiksi tekijöiksi työntekijäryhmien harkinnan taustalla. Vaikka analyysi on kvalitatiivista ja pohjaa haastattelijan tulkintoihin on tukena myös määrällinen edustavuus sekä useaan toistunut aiheen esiinnosto yhden haastattelun aikana. Omia tulkintojani olen pyrkinyt selittämään ja perustelemaan avaamalla analyysin vaiheita, teoretisoinnilla sekä runsailla lainauksilla haastatteluaineistosta.

### **8.1 Sosiaalityöntekijöiden harkinta perustoimeentulotuen päätöksenteossa**

Sosiaalityöntekijöiden harkinta perustoimeentulotuessa on tuloksissa kuvattu koostuvan pääsääntöisesti esittämieni kysymysten pohjalta lajitelluista vastauksista ja huomioista. Tulokset on esitelty pääasiassa kysymysten perusteella strukturoituina, sillä yllätyksekseni haastateltujen sosiaalityöntekijöiden vastauksissa ei tullut esiin muita tekijöitä harkinnan pohjana kuin käyttämäni apukysymykset, jotka olivat lainsäädäntö, ihmisoikeudet, muut ohjeistukset, arvomaailma, ammatillinen tieto ja osaaminen sekä asiakkaan tilanne. Osa näistä korostui muita selkeämmin ja tulosten käsittelyssä on nostettu esiin selkeästi eniten korostuneet tekijät harkinnan pohjana. Runsaiden lainausten käyttäminen haastatteluaineistosta on perusteltu sillä, että se avaa valikoitujen tekijöiden merkitystä ja käyttöä harkinnan pohjana. Laadullisen tutkimuksen ongelmana on, että määrällisesti asiaa ei voida todistaa, mutta haastatteluja tulkiten voidaan kuitenkin tehdä johtopäätöksiä joidenkin asioiden korostumisesta yli muiden. Korostuminen perustuu yksinomaan tutkijan tulkintaan, mutta esiin korostuneita seikkoja voidaan perustella mahdollisimman syvällisellä selostuksella ja luotettavan ymmärryksen antamisella haastatteluaineistosta. Korostuneiden tekijöiden lisäksi tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata sosiaalityöntekijöiden harkintaa perustoimeentulotukeen liittyen.

### 8.1.1 Asiakkaan tilanne

Keskeisin tekijä, mihin jokainen haastateltava pohjasi harkintaa tehdessään, oli asiakkaan tilanne. Jokainen haastateltava nosti ensimmäisenä esiin asiakkaan yksilöllisen tilanteen merkityksen ja siihen tutustumisen harkinnan pohjana. Seuraavassa esimerkissä on avattu tarkemmin asiakkaan tilanteeseen pohjaamisen prosessin aloittamista.

B2: ”tutustuminen ja miten sä otat huomioon ne hänen taustatekijät sen kokonaiselämäntilanteen sen ympäristön vaikutuksen ja kaikki kulttuuriset lähtökohdat ja muut”

Seuraavassa esimerkissä haastateltava on selostanut sitä, miten kytkeä yhteen asiakkaan tilanteeseen pohjaamiseen asiakaslähtöisyys.

C2: ”kyl mä arvostan semmosta asiakaslähtöisyyttä että asiakkaan tarpeet ensin”

Sosiaalityön tavoitteellinen toiminta on asiakkaan tilanteeseen pohjaamisen taustalla.

Päämääränä voi esimerkiksi olla asiakkaan auttaminen.

C1: ”jos se tosiaan ei ole ihan täysin selvä homma niin sit täytyy tosiaan asiakkaan kans konsultoida ja miettii sitä et onks tää nyt jotain mikä auttaisi asiakkaan tilannetta”

B2: ”kyl mä katson enemmän ehkä sitä asiakkaan tilannetta ja koitan jelpata häntä siinä että se itsenäinen selviytyminen on mun mielest semmonen hyvä käsite et yritetään selvittää vaikka sitä perustukeekin ajateltais niin koitettais kattoo sitä”

Tärkeänä asiakkaan tilanteeseen liittyvänä tekijänä nousi myös esiin asiakkaan ja hänen tilanteensa ja asemansa ymmärtäminen, mikä kietoutuu sosiaalityöntekijän osaamiseen. Näitä huomioita on esitelty seuraavissa lainauksissa.

C2: ”minkälainen asennoituminen on onko kykyä asettautua sen asiakkaan tilanteeseen ja yrittää siltä kannalta”

A1: ”sit se [harkinta] tulee siitä et yrittää tunnistaa sen erityisyyden”

B3: ”nii et ehkä se että sosiaalityössä sit on mahdollisuus ja kyky nähdä se asiakkaan tilanne sillä tavalla et mitä se ihan oikeesti tarkoittaa olla niitten pienten rahojen kanssa ja monesti sillon kun tehtiin kunnassa niitä päätöksiä niin sillon asiakkaaseen oltiin ainakin aika paljon yhteydessä ja itse aika

paljon soittelin ja kyselin siis ihan niissä tilanteissa saatto olla ihan perustoimeentulotuenki tilanteissa et kysyttii lisätietoja ja muuta ja yritettiin selvittää sitä tilannetta jotta saatais semmonen päätös tehtyä että se asiakas oikeesti pärjäilisi”

Tärkeänä nähtiin lisäksi sosiaalityön asiakkuuden mahdollistama asiakkaan tunteminen päätöksenteon harkinnan tukena.

A2:. ”se on hyvä tässä sosiaalityössä se on ehkä ainoa sellanen asiakkaan turva että tuntee asiakkaansa ja mitä paremmin niin sen parempi ja sitte se et siin on sellasta turvaa molemmille kyl se auttaa sitte päätöksenteossa kaikkinaisten päätösten oli se sit toimeentulotuki”

Anneli Pohjolan (2010, s. 63) mukaan asiakkaan elämäntilanteen tuntemus on välttämätön osa sosiaalityötä. Asiakkaan tilanteen kartoittaminen on nähty itsessään Kela-siirtoa arvioitaessa nimenomaan sosiaalityön omimpana erityisosaamisena (Valtiontarkastusvirasto, 2020). Tulkintojen tekeminen asiakkaan tilanteesta sekä siis asiakkaan tilanteen tuntemus on keskeinen menetelmä sosiaalityössä (Juhila, 2018, s. 20–51). Sen pohjana on niin hetkellisiin elämän tilanteisiin kuin ihmisten elämäntarinoihin perehtyminen.

Asiakkaan tilannetta voidaan tulkita sekä yksilöllisistä että yhteiskunnallisista tulkintakehyksistä. Keskeistä tulkintojen tekemisessä on myös kategorisointi. Asiakkaan menneisyyden ja nykyisyyden tapahtumien pohjalta voidaan tehdä kulttuurisesti negatiivisina tai positiivisina pidettyjä kategorisointeja. Näiden kategorisointien merkityksiä saatetaan joskus ylikorostaa, mutta niiden pohjalta työskentelyä myös tarvitaan etenkin silloin, kun asiakkaat itse käyttävät niitä. Olennaista on, ettei kategorisointia tehdä yksioikoisesti tai eettisesti kestävämmällä tavalla. (Mts. 46–51.)

Asiakkaiden tilanteista tehtäviä tulkintoja tehdessä käytetään myös useita sosiaalityön ammattiteoreettisia viitekehyksiä, kuten esimerkiksi terapeutin, ihmissuhdekeskeinen tai rakenteellinen viitekehys. (Mts. 46–51.) Viitekehys voi myös olla palvelujärjestelmäkeskeinen (Raunio, 2009, s. 187–189). Sosiaalityön viitekehykset ovat käytännössä päällekkäisiä ja niiden käyttö edellyttää vankkaa ammatillista osaamista. Tässä

osaamisessa keskeistä on työntekijän reflektiivinen osaaminen eli kyky pohtia ja puntaroida (Raunio, 2009, s. 155–164; myös esim. Archer, 2007).

### **8.1.2 Sosiaalityön ammatillinen osaaminen**

Asiakkaan tilanteen jälkeen, niistä tekijöistä, joista sosiaalityöntekijän harkinta koostuu, nousi toiseksi eniten esiin sosiaalityön osaaminen. Myös asiakkaan tilanteesta muodostettavaan kuvaan vaikuttaa sosiaalityön ammatillisen osaamisen käyttö, joten näitä tekijöitä on hankala erottaa toisistaan. Haastateltavien maininnoissa asiakkaan tilanteen keskeisyydestä nousi esiin sosiaalityön osaaminen kietoutuneena asiakkaan tilanteesta kuvan muodostamiseen.

Jokainen haastateltava nosti esiin erityisiä huomioita harkinnasta, jotka perustuivat ammatilliseen ja nimenomaan sosiaalityön osaamiseen. Esimerkiksi erään haastateltavan mukaan sosiaalityön harkinnan ja perustoimeentulotuen yhdistelmällä pystyi vastaamaan hyvin asiakkaiden yksilöllisiin tilanteisiin. Toisaalta vastauksessa myös korostuu, että perustoimeentulotuen harkinnan tekeminen mekaanisena voi jättää vastaamatta asiakkaan tarpeisiin.

B3: ”mut että kyl jos mä vertaan sitä siihen aikaan kun mä itse kun asiakas vaikka nyt tuli tähän tapaamiselle ja me katottiin siin se kokonaistilanne ja kohtasin sen ihmisen ja hän kerto siit tilanteesta ja monesti hän saatto olla et mitään siis peruspäätöstä ei vielä ollu eli tavallaan kukaan etuuskäsittelijä ollu välttämättä käsitelly sitä vaan mul oli mahdollisuus siinä sitten kattoo sitä tilannetta sen asiakkaan kanssa siinä tapaamisella [--] tavallaan se asiakkaan mun mielest sen yksilökohtasen sen yksittäisen asiakkaan tilanne ei siin perustoimeentulotuen kontekstissa [nykyään] et teknisesti se voi mennä jollain tavalla oikein mut sit sei niinku ehkä kuitenkin vastaa sen asiakkaan tilanteeseen ihan täysin”

Sosiaalityön osaaminen yhdistyneenä asiakkaan tilanteeseen harkinnan pohjana korostui myös seuraavissa katkelmissa. Näissä esimerkeissä sosiaalityön osaamista ovat muun muassa kyky ymmärtää asioita laajasta näkökulmasta ja monipuolisesti, voimaannuttaminen, taito eläytyä ja ymmärtää, taito nähdä hetkellisiä tilanteita pidemmälle,

avoimen kohtaamisen taito sekä kyky muuttaa myös omaa toimintaa asiakkaan tarpeiden mukaan.

B1: ”niin kyllähän sitä pohtii tietenkin kokonaisuutena sitä että kyllä mä ite ehkä ajattelen niin et jos mä vertaan sosiaaliohjaajan sosiaalityöntekijän näkökulmaa tähän työhön tai etuuskäsittelijän niin näin mä jotenkin itse sen ajattelen että sosiaalityöntekijän se näkökulma on semmonen kaikkein laajin siihen että mä pystyn hahmottaan sitä semmosten oikeuksien näkökulmasta ja sen asiakkaan suhteessa siihen sosiokulttuuriseen ympäristöön ja se millä lailla se vaikka edesauttaa sitä hänen toimintakykyä”

C1: ”mietti sosiaalityön sitä perustehtävää että asiakkaiden voimaannuttaminen ja omasta näkökulmasta vielä varsinkin se et auttaa asiakkaita auttamaan itseään käytännössä niin siitä mä ammennan oikeestaan”

C2: ”ehkä kanssa pitäs vähän osata kans eläytyä siihen tuensaajan tilanteeseen että tässä yrittää tunnistaa se tarve”

A2: ”et yrittäis saada sellasen kokonaiskuvan että ku kuitenkin se ei o pelkkä päätöksen tekeminen vaan se pitäis nähä sit sitä että mihin tää johtaa”

A2: ”se että jos avoimuutta on ni sen mä oon huomannu et jos on avoin keskustelu ni aika hyvin tulee kyllä ajatuksia joo ja sitten voi itekin muuttaa omaa päätöstään sitten että tää on varmaan parempi tapa nytte”

Seuraavissa yhteyksissä sosiaalityön ammatilliseen osaamiseen ja asiakkaan tilanteen huomioimiseen kytkettyvät myös oikeudellinen osaaminen.

B2: ”sosiaalityöntekijän ammattiin kuitenkin jotenkin on sisäänkirjotettu mun mielestä sellanen ja siihen koulutukseen että sitä harkitaan mahdollisimman pitkälle sen asiakkaan ja sen lain tulkinnan mukaan ja sen viranhaltijan tavallaan sen virkasuhteisen työn mukaan eikä sen mukaan että mitä sun esimies nyt päättää tai miten jotain nyt ku talousbudjetit menee tai miten nyt tässä työpaikassa on totuttu tekemään”

Sosiaalityön oikeudellista ammattiosaamista ovat myös virkamiehen eettinen toiminta ja hyvän hallinnon käytännöt toimeentulotuen myöntämisessä.

B3: ”tietyllä tavalla se että on sosiaalityöntekijä ja että arvioi sitä tilannetta sosiaalityön näkökulmasta niin se tarkoittaa sitä et yrittää miettiä että mikä sitä asiakkaan tilannetta oikeasti tukisi ja auttaisi siten että se asiakas siinä omassa olosuhteessaan sekä pärjäisi että mahdollisesti pääsis elämässään jotenki ehkä eteenpäin jos se on mahdollista se ei toki oo kaikilla mahdollista et riippuen vähän siitä tilannetta ku sitä tarkastelee siinä mut että perustoimeentulotukea



ainakin sillon ku myönsin itse ja tein niitä päätöksiä tai ohjeistin etuuskäsittelijöitä niin ajattelin että me emme ainakaan tee niinpäin sitä että jos me voimme jotain asiakkaalta evätä niin se evätään vaan teemme mieluummin niin päin että mikäli asiakkaalle on mahdollista sen lain tai muun puitteissa se asia myöntää ni tehdään niin päin”

Sosiaalityön ammatilliseen osaamiseen liittyen eräs haastateltava mainitsi harkinnan pohjana käyttämänsä hyvinvointiteorian, jossa korostuu ihmisen perusautonomian rakentumisen turvaaminen ja poliittisen tietoisuuden kasvun turvaaminen yksilön osallisuuden lisäämiseksi. Tässä näkyy sosiaalityön rakenteellisen osaamisen kytkeytyminen ihmisen arjen tason ilmiöihin (esim. Pohjola, 2014). Haastateltavat nostivat usein esiin huomioita, jotka olivat rakenteellisia. Näiden runsaiden rakenteellisten huomioiden perusteella tulkitseen, että sosiaalityön osaamisen vahva osa-alue on juurikin rakenteellinen osaaminen. Tämä on osa-alue, joka erottaa sosiaalityöntekijän ammatin monista muista niin akateemisista ammateista kuin sosiaali- ja terveysalan ammateista (Sosiaalihuoltolaki 7 §, 2014).

Sosiaalityön määrittelyiden yhteydessä mainitaan erilaisia sosiaalityön osa-alueita, jotka kuvastavat myös sosiaalityön ammatillista osaamista. Kansainvälisen sosiaalityöntekijöiden liiton sosiaalityön määritelmässä sosiaalityön yksi tehtävä on voimaannuttaa (IFSW & IASSW, 2014). Tämä nousi myös esiin sosiaalityöntekijän ammatillisen osaamisen yhtenä osa-alueena haastatteluaineistosta. Sipilän (1989, s. 61–62) määritelmä sosiaalityön tehtävästä ylläpitää arjen sujuvuutta korostuu taloudellisissa kysymyksissä ja etenkin perustoimeentulotuen myöntämisen käytännöissä. Haastatellut työntekijät kokivat tärkeäksi ymmärryksen siitä, kuinka haastavaa köyhyyden sävyttämä arki on. Rakenteellinen huomio perustoimeentulotuen riittävydestä ylipäätään nousi esiin useamman kerran.

Sosiaalityön ammatillinen osaaminen voidaan jakaa Paynea (1998) ja Rauniota (2009) mukaillen terapeutiseen, yhteiskuntakriittiseen ja palvelujärjestelmäkeskeiseen osaamiseen. Terapeuttisen lähestymistavan tärkeä osa on onnistunut kohtaaminen. Kohtaamisen taidot korostuivat näissä sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa etenkin ymmärryksen ja luottamuksen osalta. Sosiaalityöntekijät pyrkivät ymmärtämään

asiakkaitaan kunnioittavasti yhteiskunnan rakenteiden merkityksen tiedostaen. Luottamus asiakkaita kohtaan oli tekijä, joka näkyi työntekijöiden puheissa. Asiakkaiden sanomisia tai tarpeita ei lähtökohtaisesti epäilty. Vaikka tässä yhteydessä ei ole haastateltu asiakkaita, voisi kuvitella, että nämä osaamisen alueet vahvistavat kohtaamisen onnistuneisuutta. Yhteiskuntakriittistä osaamista on rakenteellinen osaaminen sekä sen osalta, että kykenee näkemään asioiden rakenteellisen puolen, ja sen osalta, kuinka kriittisesti suhtautuu nykyiseen palvelujärjestelmään. Palvelujärjestelmään kriittisesti suhtautuminen ei ole välttämättä haaste sosiaalityön osaamiselle, sillä sosiaalityöllä ei itsessään ole mitään toimivaa palvelujärjestelmää kohtaan. Sosiaalityön rooli on rakenteellisen sosiaalityön kautta kehittää ja parantaa palvelujärjestelmää.

### **8.1.3 Oikeudellinen sääntely ja lait sekä kunnan linjaukset**

Asiakkaan tilanteen ja sosiaalityön ammatillisen osaamisen jälkeen korostui vastauksissa oikeudellinen sääntely, johon kuuluvat lait ja ihmisoikeudet sekä myös muun lainsäädännön ja organisaatiollisten ohjeiden noudattaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön Opas toimeentulotukilain soveltajille (2013) oli selvästi kunnallisia ohjeistuksia merkittävämpi ohje, joka toimi kuitenkin alisteisena lakien itsenäiselle soveltamiselle. Oikeudellinen osaaminen on kiinteä osa sosiaalityön ammatillista osaamista. Oikeudellisen osaamisen erottaminen sosiaalityöntekijän ammatillisen osaamisen kokonaisuudesta onkin haastavaa.

Haastateltavien vastauksien perusteella ihmisoikeudellinen ja perusoikeudellinen osaaminen korostui muun lainsäädännön kustannuksella. Tämä on toki linjassa lainsäädännöllisen tulkinnan kanssa, missä korostuu ihmisoikeus- ja perusoikeusmyönteinen tulkinta. Lainsäädännön kysymyksistä luontevimmiksi lähestymistavoiksi perustoimeentulotuen myöntämisen harkinnan kysymyksiin nousivat ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin liittyvät pohdinnat. Jossain määrin laeista puhumista ehkä hieman arasteltiin ja omaa oikeudellista osaamista saatettiin jopa vähätellä. Kuitenkin lainsäädännön tärkeys nousi esiin kaikilla. Osalla haastatelluista suhtautuminen lakeihin oli

luontevampaa kuin toisilla. Seuraavassa on esitetty lainauksia, joissa on vastattu kysymyksen, missä määrin oma harkinta pohjaa lakeihin.

C1: ”no oikeestaan lakipohja on nykysin (naurua) ainakin ittellä on se fiilis se tulee melkeen selkärangasta sillai et tärkeimmät kohdat muistaa ulkoa et sitä ei varsinaisesti ehkä tarvi edes miettiä niin paljoo”

B2: ”no mä ajattelen näin että en mä mitään lakikirjaa ainakaan tai siis varmaan joskus ois tosi hyväki kattoo lakii koska sehän tän työn pohjal on mutta en mä ehkä ja tän koulutuksen pohjalla sanotaanko näin et miten tähän työhön on tultu ja mistä lähtökohdista katotaan ni onhan se laki ja se sosiaalityöntekijän koulutus”

A2: ”tietysti joo siin on aina niitä [lakeja] nää on kuitenkin perustuu päätökset aina pykäliin”

B3: ”et laki on tietenki se taustalla ja se että mitä on ajateltu että mikä on se mitä viimesijaiseksi katsotaan mut laki antaa niinku sä sanoitki tossa ni aika paljon mahdollisuuksia myös siihen harkintaan sekä perustoimeentulotuen osalta että täydentävän että ehkäisevän toimeentulotuen osalta”

Poikkeuksellisesti yhden sosiaalityöntekijän mielestä lainsäädännöllinen osaaminen ei erityisesti korostunut toimeentulotukityössä tai se on suppeampaa verrattuna esimerkiksi lastensuojelutyöhön.

B1: ”oota emmä kyllä mä mietin että oommä siis ehkä googlettanu joskus jotain toimeentulotukilakia ja sillai saattanu tarkentaa siihen ku yleensähan tulee niistä fraaseista ne pykälät ja sillai niin oommä voinu lisätä sinne sitte ehkä jonku lakipykälän kohdan tai jotain mutta hyvin vähän ja sillai ylipäänsä ku tässä työssä aika vähän tai että lastensuojelun puolella varmaan mä en tiedä se voi olla enemmän semmosta että joutuu lastensuojelulakia sosiaalihuoltolakia tällasia ja lapsen oikeuksia ja näin mut aikuispuolella niin mä jotenki kyllä koen että se on tietyllä lailla no voisko jotenki aatella että ainakin arjen työssä se on suppeampi se lakikokoelma tai jotenki se lakipaketti mitä tässä käytetään minkä kanssa ollaan ikään kuin tekemisissä ni ei sitä sillai käytännön työssä kyllä en kyllä usein”

Mutta toisaalta oikeudellisen osaamisen merkitys nousi sittenkin esiin samalla haastateltavalla pohdittaessa kunnallisen organisaation ohjeistuksia.

B1: ”ne kunnan ohjeet ovat minun mielestä että voidaan nähdä että vähintään ne kunnan ohjeet on joskus ristiriidassa”

P: ”lainsaadännön”

B1: ”niin semmosen perustuslaillisen oikeuden semmoseen minimiturvaan ja terveydenhuoltoon ja muuta niin semmosten kanssa ja sitten ihmisoikeuksien kanssa”

Yhtenä merkittävänä huomiona haastatteluissa nousikin esiin kunnan ohjeiden ristiriita lainsaadännön kanssa. Seuraavassa lainauksessa kaikkein myönteisimmin kunnan linjauksiin toimeentulotuen myöntämisessä suhtautuvan haastateltavan kritiikkiä kunnallisia ohjeistuksia kohtaan, mutta myös näkemys sääntöjen noudattamisen ehdottomuudesta.

P: ”tuleeks sul ihmisoikeudet selkärangasta tai jotenki että et se on kans yks mihin ehkä joskus voi joutuu peilaa”

C1: ”joo ja kyllä siihen joutuukin peilaamaan että joskushan on sellasia asioita mitä ni tota valitettavasti justinsa laki tai xxxx kaupungin käytäntö tai aikaisemmin xxxx kaupungin käytäntö mitä sanoi että tiettyihin asioihin ei myönnetä vaikka ittellä ois sellain fiilis että tottakai tää ihminen tarvitsee tarvitsisi tätä tai vaik miettii vaiks omasta näkökulmasta et itse en pärjäisi ilman tiettyjä elementtejä elämässä mutta ni tota kun säännöt eivät salli niin sille ei oikein voi mitään”

Sama haastateltava selvästi luotti kunnan näkemyksiin sekä näki kunnan ohjeistukset perusteltuina ohjaamaan työskentelyä ja vastasi kysyttäessä, että voiko kunnan ohjeistuksista poiketa, että:

C1: ”no siis ei voi käytännössä tietenkään tehdä eri lailla ku kunta sanoo koska kunta on aika pitkälti miettiny monia eri tekijöitä et minkä takia tiettyjä asioita myönnetään tiettyjä asioita ei myönnetä”

Kysyttäessä ristiriidoista eri tason ohjeiden välillä nousi yhtenä esimerkkinä esiin tulkintaristiriita opintolainan edellyttämisestä.

C2: ”no ei kovin paljo loppujen lopuks mä muistan että joskus ku mä olin joskus nuorten tiimissä ni muistaakseni siinä saatto kunnan ohjeet vähän olla toimeentulotukilain vastasia ja myös asiakkaan edun vastasia et on joitain tämmösiä”

P: ”muistaksä tarkemmin et mitä se koski”

C2: ”se koski toisen asteen opiskelijoiden tulojen ensisijaisuutta ku ainakin se sosiaali- ja terveysministeriön opas toimeentulotukilain soveltajille ni siinä sanottiin hyvin yksiselitteisesti että toisen asteen opiskelijoilta ei edellytetä opintolainan ottoa”

Kaksi haastateltavaa korosti kunnan oman organisaation ohjeistuksia perustoimeentulotuen myöntämisen päätöksenteon harkinnan pohjana etenkin työuran alussa. Ohjeita ei kuitenkaan olisi tällöinkään tarkoitus noudattaa orjallisesti, vaan ne ikään kuin väljemmin ohjaisivat päätöksentekoa taustalla.

B2: ”mä ajattelen et siinä sosiaalityössä ja sen tekemisessä ja siinä asiakastyön tekemisessä on kysymys sit enemmän siitä kohtaamisesta ja siitä asiakkaan kokonaistilanteen pohtimisesta kuin siitä että nyt orjallisesti mennään jonku ohjeen mukaan”

Toinen haastateltava näki kunnan ohjeet harkintaa ohjaavina ja työtä tukevinä, kun oli uusi ja aloittanut työssä. Myös hän oli huomannut, että harkinta ei poistunut, vaikka ohjeita kuinka olisi eli vastuu harkinnasta jää edelleen työntekijälle ohjeistuksista riippumatta. Tämän hän oli kokenut välillä haastavana, juuri siitä syystä, että vastuu tilanteesta on työntekijällä ja ohjeet ovat liian suppeat tarjoamaan vastauksen yksittäisiin tilanteisiin.

Yksi haastateltavista näki kunnan ohjeistuksiin nojaamisen helpoimpana ratkaisuna ja yleisenä käytäntönä, jolloin vasta tilanteiden monimutkaistuessa sovelletaan korkeampia ohjeistuksia.

B1: ”oon joskus miettinyt jotain eettistä ongelmaa liittyen siihen työhön et kyl se perustyö on sitä että useimmiten on helpointa nojata siihen ikäänku lähimpään ohjeistukseen tai tarkimpaan ohjeistukseen ja sitten sen linjan mukaan tehdä ni sit se tuntuu itsestä siltä et se on ainakin vähän niinku työnantajan näkökulmasta ikään kuin oikein tehty se eli sillä lailla käytännön tasolla se hierarkia miten niitä ohjeita on silloin noudattanut on ollut ensin sen kaupungin linja sitten opas toimeentulotukilain soveltajalle ja vasta jossain ihan käytännön ulkopuolella tulee se oma semmonen pohdinta ihmisoikeuksista tai perustuslaista tai näin”

Edellä lainatulla haastateltavalla oli perustoimeentulotuen myöntämisestä vähiten työkokemusta. Tämä on linjassa sen kanssa, että työuran alussa ohjeistuksiin nojattaisiin enemmän.

Toinen haastateltava muistutti, että kunnan ohjeet eivät voi esimerkiksi olla perusteena hylätä asiakkaan hakemus, vaan perusteiden pitää nojata asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen, johon on perehdytty. Hän näki myös, että kuntien ohjeissa voi tulkita olevan ristiriitaisuuksia suhteessa lakiin.

P: ”tuleeko mieleen sitte semmosia ristiriitatilanteita et esimerkiks kunnan ohjeet ois ollu ristiriidassa jonku oman käsityksen kanssa tai lain tai ihmisoikeuksien jopa just tai räikeitä esimerkkejä ristiriidoista”

B3: ”joo kyllä kai niitäkin on kyllähän niitä ristiriitoja on varmaan miettiny silloin mutta tuleekohan mulla nyt mieleen siis no kunnan ohjeet mä oon suhtautunu niihin aina sillä tavalla itse silloin ku tein niitä päätöksiä että minua ei voi ohjeistaa et jos minä olen päättänyt myöntää ni sitten minä olen päättänyt myöntää ni toki en oo voinut enkä oo ajatellut sillä tavalla että vois in asiakkaalta jotain semmosta kieltää mikä hänelle lain mukaan kuuluu mut että olen sillä tavoin ajatellu että en minkään linjauksen perusteella”

Seuraavan lainauksen haastateltava koki myös kunnalliset ohjeet lähinnä tueksi aloitteleville työntekijöille tai uusissa tilanteissa, mutta mitä kauemmin työtä tekee, oma ammatillisuus vahvistuu.

A2: ”se on tietysti hyvä tuki varmaan sitte sille jos tarvitsee sen tuen siihen työhönsä ja sitte tarvitsee sellasen tietyn että ei oo ammatillisuus viel silleen noussu siihen pisteeseen”

Voi ottaa oman aikansa, että saa ammatillista varmuutta ja rohkeutta toimia.

A2: ”tietysti se näissä töissä just ku on sellast epävarmuutta ja sitten voi olla että jos voi turvautua niihin että se on ehkä niin tässä työssä ehkä sitä rohkeuttakin aika paljon tarvitaan niin”

P: ”kui”

A2: ”että silleen että jos tulee jotain uskaltaa vähän mennä ylitse jonku et kyl sitäki tarvitaan et se on joskus tulee niitäkin mä aattelen et pitää vaan”

Yhden kunnan haastateltavat kokivat, että oman kunnan toimeentulotuen myöntämisen ohjeet eivät olleet koskaan rajoittaneet omaa toimeentulotuen harkintaa. Kaikkien haastattelujen perusteella voidaan tulkita, että muissa kunnissa kuntatason ohjeet oli saatettu kokea enemmän rajoittavina. Myös haastatteluissa nousi esiin erikseen tämä ilmiö,

että toisissa kunnissa oli ollut väljemmät ohjeet perustoimeentulotuelle ja toisissa tiukemmat. Juuri tähänhän Kela-siirrolla myös pyrittiin, että ohjeistukset olisivat yhdenmukaiset. Edelleenhan ohjeistukset saattavat olla kuitenkin eroavaiset täydentävän ja ehkäisevän osalta.

Tulisiko sosiaalityöntekijän oman ammatillisen harkinnan saada nauttia luottamusta, joka mahdollistaa yksilöllisten tilanteiden pätevän huomioimisen toimeentulotukityöskentelyssä organisaation ohjeita merkittävämmän? Eivätkö juuri yksilöllisten tilanteiden vertaamattomuus ja positiivisen diskriminaation tarve edellyttäisi, että koulutettu sosiaalityöntekijä punnitsisi asiakkaan tilannetta? Seuraavan lainauksen haastateltava näkikin myös, että:

A2: ”ku joskus työntekijän kannalta kattoo niin sei ihan aina oo kyllä niin yksinkertasta että ku siin on kuitenkin tiettyä tässä joutuu monesta asiasta vastaamaan joskus tuntuu et yhteiskunnalla on liiallinen kontrollin tarve ja sit se et ne pyrkii määrittelemään sellasia asioita mitä ei välttämättä tarvii määritellä kyllä me täällä pystytään soveltamaan kyllä”

Haastatellut sosiaalityöntekijät ymmärsivät, että toimeentulotuen myöntäminen perustuu lakiin ja että lainsäädäntö määrittää raamit päätöksenteolle. Haastateltavat myös huomioivat näiden haastatteluiden perusteella ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Haastateltavien vastauksissa korostui sen tiedostaminen, että sosiaalityö on ihmisoikeusammatti (Healy, 2008). Esimerkiksi yksi haastateltava kertoi, pohtineensa, että hänellä oli käsitys, että myöntäminen tietyssä asiassa olisi perusteltua ja kaivoi perustelut päätökselleen ihmisoikeuksista.

C3: ”ni sit mä kaivoin sen sieltä just sieltä ihmisoikeuksien julistuksista”

Haastatteluissa korostui myös hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen. Näiden oikeusperiaatteiden noudattaminen takaa kansalaisille oikeudenmukaisen ja kunnioittavan kohtelun. Yksilöllisen harkinnan käyttämisen haastavuus korostui haastatteluissa. Sosiaalityöntekijöiden vastauksissa korostui myös, että heihin ei aina luoteta ammattikuntana tarpeeksi. Yhdenvertaisuusperiaatetta noudatettaessa on luonnollisesti

tärkeä olla syrjimättä ja suosimatta ketään. Sosiaalityön haastavuus syntyy kuitenkin siitä, että sen vastuulla on huolehtia positiivisen diskriminaation toteuttamisesta, jotta todellinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus toteutuisivat (Raunio, 1995, s. 81–86).

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on tärkeä periaate, sillä sosiaalityöntekijän tulee toimia sosiaalityön tavoitteiden mukaan myös perustoimeentulotukea myönnettäessä. Tähän kuuluu myös se, että asiakasta ei voi ikään kuin rankaista perustoimeentulotukeen turvautumisesta ja että hänen riittävä elintasonsa tulee turvata. Sosiaalityöntekijät eivät esimerkiksi ole yleensä alentaneet perustoimeentulotukea (Palola, 2014), missä voi osin olla kyse siitä, että alentamisen voidaan katsoa olevan ristiriidassa riittävän elintason turvaamisen kanssa.

Hallinnon palveluperiaatteen noudattaminen korostuu osissa vastauksista eli asiakasnäkökulman meneminen menettelyllisten tapojen edelle. Kunnallisissa ohjeissa on myös usein kysymys menettelytavoista. Sosiaalityöntekijöistä suurin osa koki, että kunnalliset ohjeistukset toimentulotuen myöntämisestä eivät sido heitä samalla tavalla kuin varsinainen lainsäädäntö ja perus- ja ihmisoikeudet. He korostivat myös ammattietiikkaansa ja vastuutaan asiakkaalle. Kunnalliset perustoimeentulotuen myöntämisohjeet saatettiin kokea myös turhaksi kontrolloinniksi.

Lainsäädäntö on taustaltaan poliittista eli se pohjaa poliittiseen päätöksentekoon. Lakeja voidaan myös tulkita poliittisesti värittyinä eri tavoin. Lipsky (1980) on kantanut huolta siitä, että tekevän tason tai asiantuntijatasen ammattilaiset toimivat työskennellessään eri tavoin kuin heiltä organisaation ohjeiden mukaan edellytetään. Toisaalta ammattilaisten tulee sitoutua ensisijaisesti lainsäädännön mukaan toimimiseen, minkä merkitys korostui tässä tutkimuksessa. Evans (2010) tuli tutkimuksessaan siihen tulokseen, että sosiaalityössä kunnallisissa organisaatioissa esimiestaso, joka oli sosiaalityöntekijöitä seuraavana ja lähimpänä, tuki sosiaalityöntekijöitä myös silloin, kun he kyseenalaistivat kunnan organisaation ohjeet. Professionalismin yksi keskeisimmistä haasteista on niin sanotun yleistutkimuksen suorittaneiden palkkaaminen johtotasoille aloille kuin aloille, professionalismin kannattaessa saman ammattikunnan käyttämistä myös hallinnollisissa



tehtävissä. Professionalismin mukaan esimerkiksi sosiaalityön lähiesimiestason ymmärrys sosiaalityöntekijöiden toimintaa kohtaan, samoin kuin itse sosiaalityöntekijöiden toiminta, ei johdu epäeettisestä toiminnasta ja ammatillisesta suosimisesta, vaan nimenomaan eettisestä sitoutumisesta sosiaalityön eettisiin periaatteisiin ja velvoitteisiin. Näissä haastatteluissa ei noussut esiin erityisesti esimiestason toimintaan liittyviä huomioita tässä suhteessa.

#### **8.1.4 Arvomaailma ja etiikka**

Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että myös arvomaailma ja eettiset kysymykset ohjasivat harkintaa. Eettisten kysymysten huomioiminen korostui osana sosiaalityön ammatillista osaamista. Ammattikunnan eettiset ohjeet korostavat työn perustana ihmisarvon kunnioittamista, ihmisoikeuksia sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta (Talentia, 2017). Eettisten periaatteiden noudattaminen ilmenee käytännön toiminnassa. Ammattietiikkaan kuuluu mahdollisimman hyvän kuvan ja ymmärryksen saaminen asiakkaan tilanteesta, jolloin ammattietiikka palautuu vahvasti asiakkaan tilanteen käyttämiseen harkinnan pohjana (Niemelä, 2011, s. 35).

Työntekijän oma arvomaailma ei saisi ammatillisessa toiminnassa vaikuttaa epäammatillisesti. Toisaalta sosiaalityöllä on omat arvonsa, joihin ammattia harjoittava työntekijä, kuin myös koko tieteenala sitoutuu (vrt. Freidson 2001, s. 122–123). Ainoastaan yksi haastateltava (A2) nosti etiikan ja sosiaalityön vakiintuneet arvot erityisen tärkeäksi harkinnan pohjana. Kyseisellä työntekijällä oli kokemusta sosiaalityöntekijän ammatista eniten. Ammattietiikan syvenemistä ja korostumista lisää ammatillinen kypsyys (Blomberg ym., 2018; Talentia, 2017, s. 3) Hän myös korosti omana eettisenä arvonaan etenkin sitä, että sosiaalityöntekijän tulee olla rehellinen ja avoin asiakkaiden suuntaan.

Oman työyhteisön kulttuuri on myös tekijä, joka voi toimia eettistä ja ammatillista osaamista vahvistavasti tai heikentävästi.

C2: ”miten sä sovitat yhteen sitten sitä että on jotain tiettyjä ohjeita ja sääntöjä hakea ja sitte on toisaalta se asiakkaan tilanne et siinähan tietysti sosiaalityön

ammattietiikka sanoo sitte jos nyt sitte vaan pitää sen mielessä niin sitte pystyy muuten ei ehkä synny semmosia asiakkaan edun mukasia eikä asiakasta varsinaisesti auttavia ratkasuja se on hyvin pitkälti siitä työilmapiiristä kiinni että antaako se liikkumatilaa semmoselle harkinnalle vai mennäänkö sitte tiukasti ja siinähan on eri tapoja tulkita sitä ja saattaa olla ehkä vähän ristiriitasia sitte”

Yksi haastateltava koki myös, että organisaation kulttuuri ja esimerkiksi Kela organisaationa ei mahdollistaisi samalla tavalla sitoutumista niihin arvoihin, joihin sosiaalityössä sitoudutaan.

B3: ”varmaan vaik näkyy se arvomaailma tai sitten en tiedä onko se arvomaailma vai onko sitten se että ehkä se koulutustausta ja se et kyl mä voisin kuvitella et jos mä olisin nuori merkonomi ja menisin Kelaan tekemään etuuspäätöksiä niin en välttämättä ajattelisi sitä samalla tavalla kun ajattelen nyt vaan ajattelisin sitä siltä kannalta et okei tässä mulla on ohjeet ja tässä mulla on nää numerot ja näin mun pitää toimia et en tiedä että liittyykö se siihen arvomaailmaan vai liittyykö se enemmän siihen et kun ei oo sitten ehkä sitä koulutusta ja kokemusta siellä taustalla niin tekee sen mikä on turvallista tai määritelty siinä organisaatiossa että näin tehdään et tietyllä tavalla voi olla että sillä työntekijällä siellä Kelassakin voi olla et se arvomaailma olis vaikka toisenlainen mut ei oo välttämättä sellasessa tehtävässä jossa saisi käyttää omaa harkintaa ikään ku ajattelee että ei voi käyttää sitä harkintaa vaikka haluaisikin ja sitten osittain se että kun siellon ne ohjeet ja aika tiukat aikataulut et pitää tehdä aika paljon enemmän ehkä kun mitä kunnissa piti tehdä et ei saa varmaan käyttää yhteen hakemukseen kovinkaan paljoa ja sit ne ohjeet on aika tiukat et se ikään ku se koko konsepti on vähän enemmän sinnepäin kallellaan että harkintaa käytetään vaan erityisesti ja tarkkaan määritellyissä etuusohjeissa olevissa tilanteissa niin voi olla ihan vaan sitä että ei oo sellasta asemaa että uskaltaisi sellasta”

Eettistä keskustelua haastavat organisatoriset arvot ja poliittiset tavoitteet.

Sosiaalityöntekijän edellytetään sitoutuvan noudattamaan sosiaalialan ammattieettisiä periaatteita kuin myös kansainvälisiä ammattijärjestön periaatteita. Missä määrin sosiaalityöntekijöiden julkisten organisaatioiden edustajina toivotaan toteuttavan poliittisesti määriteltyjä tavoitteita, edellyttää jatkuvaa yhteiskunnallista keskustelua niin ammattilaisten kesken kuin muiden yhteiskunnan tahojen kanssa. Ammattieettisten periaatteiden noudattamisen tulee olla yhdenmukaista ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien

noudattamisen kanssa. Muun lainsäädännön ja ohjeistusten kanssa risteytyessään sosiaalityöntekijöiden tulisi kyetä huomioimaan ammattieettiset velvoitteet ensisijaisesti.

### 8.1.5 Työn tavoite ja sosiaalityö

Organisaation määritellyt tehtävät liittyvät organisaation tekemän työn tavoitteisiin. Organisaation tavoitteet voivat olla moninaiset ja pitää sisällään organisaation alaisten eri ammattikuntien omat tavoitteet. Kuten edellä on esitetty organisaation poliittisesti määritellyt tavoitteet voivat myös olla ristiriidassa sosiaalityön tavoitteiden kanssa. Yhtenä sosiaalityöntekijöiden harkintaa ohjaavana tekijänä nousi esiin työn tavoite eli se, mihin työllä tähdättiin. Tämä ilmentyi useimmiten käytännössä siinä, kuinka asiakaslähtöisesti pyrittiin toimimaan ja kuinka hyvin pystyttiin reagoimaan asiakkaiden muuttuviin tilanteisiin. Seuraavassa haastattelunpätkässä on tuotu esiin pohdintaa työn tavoitteista.

A2: ”se on varmaan justiin se ihmistyön asia että mitä me halutaan loppujen lopuksi halutaanko me sellasta käsittelyä vaan että ne asiat aina paperien pohjalta sitte katotaan ja sinne tulee virheitä ja sitte me haetaan oikasua ja niin ja sitte taas kestää iät ja ajat”

P: ”nii ja ne tavoitteet just näin et ne tavoitteethan on aikuissosiaalityöllä tai sosiaalityöllä ihan eri kun sitte taas mitkä on Kelan tavoitteet eihä heillä oo”

A2: ”niin ku aattelee eihän heillä oo minunki työurani tavoite on aina ollu nopeus ja että asiakas saisi nopeasti tuen ja parhaansa yrittää ja et se on se yks asia ollu ja et yrittää tehdä sillonku on kriisi niin nopeutta joo et täs on enemmän vaihteita täällä että siellä Kelassa on vaan yks vaihde se menee aina sillä”

P: ”samalla”

A2: ”samalla joo tässä pystyy muuttamaan hiljentämään ja nopeuttamaan”

Perustoimeentulotuen myöntämistä oli käytetty välineenä päästä sosiaalityölle ominaisiin tavoitteisiin. Sosiaalityön tavoitteina ja perustehtävinä nähtiin esimerkiksi olevan voimaannuttaminen (C1), asiakkaiden asianajo (B1), osallisuuden lisääminen (C3),

tukeminen (A2, B3, C3), auttaminen (A1, A2, B1, B2, B3, C1, C2) sekä köyhyyden kysymyksien parissa työskentely (A1, B2, C2). Sosiaalityön tavoitteet olivat haastattelujen perusteella yhdenmukaiset sosiaalityön kansainvälisen määritelmän kanssa (IFSW & IASSW (2014)).

Ylipäättään keskeistä oli sosiaalityöntekijöiden toimeentulotukityöskentelyssä positiiviseksi diskriminaatioksi kutsumani työskentely asiakkaiden parissa ja heidän elämäntilanteidensa muuttaminen yhdessä heidän kanssaan, jotta asiakkaiden elämänlaatu ja osallisuus paranisi.

A1: ”niin koska siis me tiedämme että se [köyhyys] vähentää valinnan mahdollisuuksia sekä ihan konkreettisia että henkisiä valinnanmahdollisuuksia niin se jos mikä on tosi oleellista sosiaalityötä jos sitä pystyy lievittää sitä ahdistusta”

Positiivisen diskriminaation avulla voidaan pyrkiä lähemmäs niin mahdollisuuksien tasa-arvoa kuin lopputuloksen tasa-arvoa. Myös Anu Pylkkänen (2014) on nähnyt perustoimeentulotuen hyvänä välineenä vaikuttaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Hänen mukaansa sosiaalioikeudellisella lainsäädännöllä on tavoiteltu sitä, että sosiaaliset riskit eivät saattaisi ihmisiä liian eriarvoiseen asemaan.

Auttaminen nousi selkeästi esiin sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa keskeisenä tavoitteena perustoimeentulotuen myöntämisessä.

B3: ”et se [perustoimeentulotuki] koostui myös niistä elementeistä että mietitään että mikä tätä henkilöä voisi ehkä auttaa saamaan tilannetta paremmaksi tai onko jotakin puutteita siinä jossakin elämään tai taloudenhallintaan tai johonkin liittyvässä asiassa”

Ja edelleen sama haastateltava kertoo myöhemmässä kohdassa työn tavoitteista.

B3: ”siinä täytyy ottaa huomioon niitä asioita että millä tavoin se asiakkaan tilanne on muodostunut et mistä se johtuu et sitä rahaa ei ole ja jos sitä tarvitsee toimeentulotukena sitten miettiä että onko siinä sitten perusteita auttaa ja millä tavalla se auttaa ja sit tietenkin ehkäisevässä toimeentulotuessa pohditaan sitä että millä tavalla se vois ehkäistä pahemman tilanteen syntymistä vai jonkun muun hankaluuden syntymistä elämässä”

Auttaminen oli haastatteluiden perusteella ymmärrettävissä nimenomaan konkreettisena taloudellisena auttamisena eikä pelkästään läsnäolona ja henkisenä tukemisena, kuten esimerkiksi seuraavissa lainauksissa ilmenee:

A1: ”raha ratkasee joitain asioita ja ahdistuksia ja elämäntilanteita ni päinvastoin must ois ihan kamalaa jos mä tekisin työtä mis ei oo antaa mitään konkreettista”

B3: ”perustoimeentulotuen osalta tietysti ihan se että se perusarki on mahdollista rahottaa vuokrat maksaa sähkölaskut maksaa ruuat ostaa”

Auttamisen taloudellinen puoli sosiaalityössä ymmärrettiin myös välineenä muutokseen.

B3: ”sosiaalityössä täytyy myös se näkökulma toki olla että et se ihmisen auttaminen ei oo sitä että autetaan sitä olemaan just siinä tilanteessa missä se itse haluaa tai on tottunu olemaan vaan kyllähän sosiaalityöhön kuuluu myös se että pitäs vähän patistaa myös sitte semmosia vaihtoehtoja kohti mitä ei itse näe”

C2: ”tietysti mä katon tätä sosiaalityön näkökulmaa missä pitäs niinkun löytää ratkasuja sitten jonkinlaiseen muutokseen tai tämmöseen niinku prosessiin ja näin et pitää miettiä et mitkä ratkasut edesauttaa sitä ja mitkä saattaa sitte hankaloittaa”

Taloudellinen auttaminen nähtiin myös tilan antamisen ja tukemisen kautta muutokseen pyrkimisenä:

A1: ”mä kannustan että ei sun tarvi miettiä rahaa ni sä voit keskittyä muuhun elämiseen mut sit se et muistais senkin et joskus se auttaa et nyt tää loppuu tää raha ja tulee tiukkaa jos et tee muutoksia ni sit seki aspekti just”

C1: ”mä mietin nimenomaan siitä näkökulmasta että auttaako tää tän asiakkaan itsenäistä selviytymistä tai auttaako se asiakkaan sosiaalista tilannetta että ei se oo varsinaisesti mikään sellanen edes myötätuntoasia tai mikään tällanen se on lähinnä vaan silleen niinku katotaan oman ammattitaidon näkökulmasta auttaako se asiakkaan selviytymistä arjessa”

Seuraavassa esimerkissä tukeminen nähtiin edelleen toimintana, jolla voitiin tähdätä erilaisiin tavoitteisiin, kuten ohjaus tai tilan antaminen asiakkaalle kyseisessä elämäntilanteessa.

A2: ”et sitä mä just aattelen et se on vähän se yhteiskunnan rooli aina että miten tässä nyt mietitään sitä tukea et onko se ohjaavaa vai sitte sellasta että annetaan asiakkaalle vähän tilaa siinä”

Usein sosiaalityön tavoitteellisuus ilmenee erilaisten välitavoitteiden kautta. Askel askeleelta pyritään vaiheiden kautta muutokseen. Muutos mahdollistuu parhaiten turvaamalla ensin sosiaalityön asiakkaan elämäntilanne ja arki. Toimeentulotuella voidaan auttaa asiakasta parantamaan elämänhallintaa, mutta sitä voidaan käyttää myös kontrolloinnin välineenä (Jokinen, 2008).

A2: ”niin kyllä se väline on silleen että sillä on vaikutus sillon ku sillon just suuri vaikutus ja sitten sen pitäis olla tietysti sellanen väline siihen että se tois mahollisuuksia asiakkaille että he pystyis sitä elämänhallintaansa parantaa mutta se on tietysti et miten sitä käytetään nyt että mä en nyt oo ihan varma että onks se nyt sitte tämä tapa [Kela-siirron jälkeinen aika] nyt se paras koska siin on aika paljon tätä kontrollia niinku nyt on meillä tapana että kontrollia vaan lisätään”

Sipilän (1989, s. 67) mukaan juuri auttaminen on perinteisesti ollut yksi keino kuvata ja ymmärtää sosiaalityötä. Käsitteenä auttaminen on kokonaisvaltainen ja asiakaslähtöinen. Edelleen Sipilän mielestä auttamista korostamalla tuettaisiin sosiaalityön professionalisaatiota (mt.). Toisaalta auttamisen yhteydessä on hyvä muistaa, että kontrollointi ja niin sanottu pakkoauttaminen ovat eettisesti kestäättömiä tapoja toimia sosiaalityössä. Sosiaalihuollollisesti ainakin kontrollointi on edelleen käytössä. Esimerkiksi sanktioimalla tuensaajia tietyistä toimista tai toimimattomuudesta toteutetaan kontrollointia. Pakkoauttaminen on käsite, jonka avulla yritettiin kitkeä itsemääräämisoikeutta loukkaavaa, alentuvaa, epätasa-arvoista ja epäkunnioittavaa lähestymistapaa asiakkaisiin, mitä sosiaalihuollon piirissä oli tässä maassa perinteisesti tehty etenkin ennen varsinaisen akateemisen sosiaalityön aikakautta (Eriksson, 1967). Haastattelemieni sosiaalityöntekijöiden auttaminen ei tulkintani mukaan näyttäytynyt kontrollointina tai pakkoauttamisena. Esimerkiksi haastateltavat eivät olleet käyttäneet alentamista juurikaan, poikkeuksena nuoret asiakkaat ja tällöin varsinaisena tavoitteena oli ollut saada nuori asiakas aktivoitua tapaamiselle.

Sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin myös, että onko heidän mielestään perustoimeentulotuki sosiaalityön väline. Kaikki näkivät, että perustoimeentulotuki oli ollut enemmän tai

vähemmän sosiaalityön väline. Esimerkiksi seuraavassa lainauksessa haastateltava näki, että toimeentulotuki lisäosineen on väline, jolla auttaa asiakasta.

B3: ”joo kyllä ne kaikki on sosiaalityön välineitä ja kyllä niissä kaikissa voi operoida sillä tavalla että voidaan sitä asiakkaan avuksi muokata kyllä”

Seuraava haastateltava korosti sen lisäksi, että perustoimeentulotuki on sosiaalityön väline, perustoimeentulotuen tuntemista aikuissosiaalityölle merkityksellisenä. Kysyttäessä, onko perustoimeentulotuki sosiaalityön väline hän vastasi seuraavasti.

B2: ”on on mun mielestä koska tavallaan no ainakin aikuissosiaalityössä ja sä nyt ilmeisesti aikuissosiaalityöntekijöitä haastattelet ni kyllähän se on jotta sä ymmärrät jollain tavalla sen pystyt sitä asiakkaan taloudellisen tilanteen jotenki käsittelemään sitä ja tätä köyhyyden tämmöstä anatomiaa ni kyllä mun mielestä siihen kuuluu se et sä jollain tavalla ymmärrät sen perustoimeentulotuen kokonaisuuden vaik et sä käyttäis sitä välineenä ja ite tekis sitä päätöstä ni ehkä se kokonaisuus on hyvä ymmärtää mut tietenkin tää on minun joka on tehnyt ja käsitelly sitä silloin ku se oli kunnalla vielä ja tehny paljon niitä peruspäätöksiä ni se ehkä tulee kumpuaa sieltä mut kyl mä ajattelen et se on tärkeää ymmärtää se mistä se viimesijainen toimeentuloturva koostuu ja mitkä tekijät siihen ja sen myöntämiseen tai sen hylkäämiseen vaikuttaa”

Muutama haastateltava korosti (B1, C1), että perustoimeentulotuki ei enää nykyisin voi olla sosiaalityön väline, koska sen myöntäminen on siirtynyt Kelan tehtäväksi. Yksi haastateltava (C1) oli huolestunut siitä, että eihän Kelan tulkitaisi nyt tehtävän sosiaalityötä. Tässä kysymyksen tulkinnassa tosiaan sotkee se, että virallisesti perustoimeentulotuki ei enää ole sosiaalityön väline ja haastattelun aikana oli haastavaa tasapainoilla menneisyyden ja nykyisyyden välillä.

Haastateltujen sosiaalityöntekijöiden vastauksissa korostui erityisesti pelko siitä, että palattaisiin siihen kiireen aikakauteen, joka kunnissa oli, kun perustoimeentulotukea myönnettiin. Haastateltavat näkivät yksimielisesti, että kun perustoimeentulotuki oli kunnilla, se aiheutti työhön paineita ja kiirettä, joka vaikutti kaikkeen muuhunkin työskentelyyn (myös Karjalainen, 2004, s. 131). Sosiaalityön niukkojen resurssien takia on saatu sosiaalityöntekijöiden ammattikunta hyväksymään perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Kela-siirron perusteluina käytetty tilan antaminen ”varsinaiselle sosiaalityölle” on

toisin sanoen mahdollisesti vain sen asian kaunistelua, että on yksinkertaisesti pyritty vähentämään sosiaalityöntekijöiden työtaakkaa ja näin helpottamaan varsinaista työn arkea. Vastauksissa korostui myös, että tähän muutokseen on nyt vain sopeutuminen (B1, C1). Sosiaalityöntekijät myös toivoivat, että sosiaalityön ääni kuuluisi Kelassa jatkossa paremmin tai, että Kela voisi lähestulkoon automaattisesti huomioida sosiaalityöntekijöiden lausuntoja asiakkaiden tilanteista. Yksi haastateltava koki tekevänsä sosiaalityötä Kelan suuntaan ja siten käyttävänsä perustoimeentulotukea välineenä. Pääasiassa koettiin siis, että kiireen väheneminen oli hyvä asia, vaikka perustoimeentulotuen myöntämiseen toivottiinkin enemmän vaikutusvaltaa.

Nykyiseen perustoimeentulotuen myöntämiseen voivat sosiaalityöntekijät vaikuttaa lausunnoilla tai muilla yhteydenotoilla Kelaan. Kysyttäessä perustoimeentulotuen harkinnasta jokainen haastateltu sosiaalityöntekijä otti myös kantaa nykyiseen perustoimeentulotuen myöntämisen käytäntöön omalta osaltaan siten, että joko he toivoivat, että heidän lausuntojaan ja yhteydenottojaan huomioitaisiin perustoimeentulotuen harkinnassa tai sitten he kokivat jo, että heidän yhteydenottoihinsa tai lausuntoihin perustuen heitä kuunneltiin asiakkaiden perustoimeentulotukeen liittyvissä asioissa vaihtelevasti (A2, B2), aika usein (A1, B3) tai aina (C3). Toisaalta muutama haastateltava oli ottanut sen kannan, että lausuntojen antaminen Kelaan asiakkaan perustoimeentulotuen päätöksentekoon liittyen olisi turhaa (B1, C1, C2). Vaikkakin eräs heistä kertoi olevansa päivittäin yhteydessä Kelaan asiakkaan perustoimeentulotukiasioissa ja toinen heistä toivoi, että lausunnot huomioitaisiin automaattisesti. Myös Kuntaliiton (Vogt, 2018) tutkimuksessa havaittiin, että vaikka perustoimeentulotukeen liittyvien asioiden selvittämiseen käyttämä työaika henkilötyövuosina oli vähentynyt, entistä useampi sosiaalityöntekijä käytti työaikaansa perustoimeentulotuen asioiden selvittelyyn verrattuna Kela-siirtoa edeltävään aikaan. Samassa tutkimuksessa raportoitiin myös perustoimeentulotuen asiakkaiden tilanteiden selvittelyyn liittyvän työn vaativuuden kasvamisesta ja päätösten tekemiseen kuluvan ajan kasvamisesta (mt.).



## **8.2 Kelan ratkaisuasiantuntijoiden harkinta perustoimeentulotuen päätöksenteossa**

Kuten myös sosiaalityöntekijöiden ammattiryhmän kohdalla Kelan ratkaisuasiantuntijoiden harkinta perustoimeentulotuessa on tuloksissa kuvattu koostuvan pääsääntöisesti esittämieni kysymyksien pohjalta lajitelluista vastauksista ja huomioista. Tulokset on tässäkin esitelty pääasiassa kysymysten perusteella strukturoituina, sillä yllätyksekseni haastateltujen ratkaisuasiantuntijoiden vastauksissa ei tullut esiin muita tekijöitä harkinnan pohjana kuin käyttämäni apukysymykset, jotka olivat lainsäädäntö, ihmisoikeudet, muut ohjeistukset, arvomaailma sekä asiakkaan tilanne. Ammatillisesta osaamisesta ei kysytty erikseen, koska ratkaisuasiantuntijoilta ei edellytetä selkeätä yhtenäistä koulutus pohjaa ja osaamista. Huomioita ratkaisuasiantuntijan ammatissa Kelassa toimisesta kuitenkin nousi esiin huomattavasti. Osaltaan nämä pohjautuivat osaamiseen, jota osalle työntekijöistä oli kertynyt etuuskäsittelijänä toimimisessa kunnissa. Osa tekijöistä harkinnan taustalla korostui muita selkeämmin ja tulosten käsittelyssä on nostettu esiin selkeästi eniten korostuneet tekijät harkinnan pohjana. Kelan ratkaisuasiantuntijoilla oli selkeästi jokin yksi tai muutama tekijä, joiden he kokivat vaikuttavan eniten. Sosiaalityöntekijöiden ammattiryhmän haastatteluissa korostui se, että harkinnan ei nähty niin selkeäjakoisesti pohjaavan eri osa-alueisiin, vaan olevan monen tekijän summa. Toisaalta myös ratkaisuasiantuntijoista osa korosti sitä, että harkinnan käyttö pohjaa moneen eri tekijään samanaikaisesti. Myös ratkaisuasiantuntijoiden vastauksista on esitetty runsaasti lainauksia. Tällä on pyritty avaamaan valikoitujen tekijöiden merkitystä ja käyttöä harkinnan pohjana.

### **8.2.1 Asiakkaan tilanne**

Haastatelluista Kelan ratkaisuasiantuntijoista kolme korosti ensisijaisesti asiakkaan tilannetta harkinnan pohjana (K1, K2, K4). Kaksi haastateltavista (K6, K7) korosti asiakkaan tilannetta yhtä paljon kuin Kelan ohjeita. Käytännössä asiakkaan tilanteeseen tutustuminen aloitetaan laskelman tekemisestä, tutustumalla liitteisiin ja selvittämällä asiakkaan tuloja. Yksi kunnassa etuuskäsittelijänä aiemmin toiminut haastateltava korosti kokonaiskuvan saamista asiakkaan tilanteesta.

K6: ”mä katon vähän sitä kokonaiskuvaa et se varmaan on jäänyt sieltä kunnan puolelta”

Asiakkaiden yksilöllisten tilanteiden merkityksellisyys nousi esiin:

K4: ”ei oo yhtään samanlaista tilannetta asiakkailla että jokasella on aina se omanlainen elämäntilanne ja niin se on sitte just tuovat oman haasteensa mutta tietysti nyt aina on jotaki mihin peilata”

Yksi haastatelluista (K4) käytti apunaan Kelassa käytössä olevia erilaisia lähestymistapoja kuvan muodostamiseen asiakkaan tilanteesta. Nämä olivat perhe, asuminen, toimeentulo ja terveys:

K4: ”jos lähetään ylipäätään asiakkaan tilannetta käymään läpi niin sitte meillä on neljä tämmöstä eri aspektia mistä sitä katsotaan niin joo toi tai toimeentulo just et mistä ne tulot tulee niin se on yks tämmönen”

P: ”joo mitkä ne neljä aspektia on”

K4: ”ja se on siis perhe ja sitten on asuminen terveys ja sitten tää toimeentulo et niitten kautta lähetään tutustuu siihen asiakkaan tilanteeseen yleensä ensin tai näin ainakin pitäisi yleensä mennä et ne ois hyvä ensin tsekata ja sitte alkaa”

Eräs haastateltava koki hankalaksi, jos erikseen kuitenkin pitäisi lähteä asiakkaalta kyselemään asioita.

K5: ”mut jos mä nyt soitan jolleki ni en mä rupee kyselee et mites se terveys (nauradus) et jos se nyt on ihan jollain tyyliin työmarkkinatuella ni en mä”

Haasteellista asiakkaan tilanteen huomioimisessa on se, että asiakkaasta ei välttämättä löydy riittävästi tietoa, jotta asiakkaan tilanteesta saisi riittävän kuvan. Asiakassuhde jää hyvin etäiseksi, koska perustoimeentulotukipäätöksiä ei tehdä niin sanotusti omille asiakkaille.

K4: ”ku miettii just niitä asioita missä pitäis ottaa sitä asiakkaan tilannetta huomioon toki meillä aika harvoin on oikeesti tosi kattava tai mitenkään kattava käsitys asiakkaan tilanteesta”

-

K5: ”onhan täs tietysti seki et näähä vaihtuu aina et tänään tehään näitä ja huomenna noita eikä välttämättä ikinä enää törmää siihen samaan asiakkaaseen et ku sossushan kuitenkin oli se että”

P: ”ni sul oli omat niin”

K5: ”niin oli omat asiakkaat ni ne tunsu paremmin ni et seki tavallaan ollu ihan hyvä juttu että tässä nää jää tosi silleen etäisiks että en mä ees muista nimii ketä mä oon tänään tehny että ei mitään hajuu”

-

K7: ”tärkeintä on se että asiakas ite kertoo siitä et jos hän ei välttämättä ilmase oikeen mitään tai edes jollaki tavalla missä on sitte semmonen juttu mihin tarttua että tästä tarvii saada tietää lisää enempi välillä se menee silleen että hakemukset on aika tyhjiä niihin saatetaan täyttää oikeesti se aika mille haetaan välillä ei sitäkään ja sitte jollakin yhdellä sanalla saatetaan hakee jotain ja vasta sitten ku vaikka hylätään joku meno ni sit alkaa tuleenkin niitä lisäselvityksiä ja sitte tietenki jos sosiaalitoimi on yhteydessä niin sillä heidän antamalla selvityksellä on painoarvoa siinä”

Toisaalta päätöksenteossa pystytään käyttämään apuna muista etuuksista syntyneitä tietoja asiakkaasta (K1, K4, K6, K7). Eri asia sitten on, kuinka syvällisesti perustoimeentulotuen käsittelijän voidaan katsoa tarvitsevan perustoimeentulotukea hakevan asiakkaan muita olemassa olevia tietoja Kelan tietojärjestelmässä muihin Kelan etuuksiin liittyen, kuten erilaisia lääkärinlausuntoja. Kun perustoimeentulotuki oli kunnissa, asiakas sai itse päättää olla antamatta jotakin häntä koskevaa arkaluontoista tietoa käsittelyä varten, vaikka se olisikin ollut asiakkaalle eduksi. Omaan järjestelmään kirjataan myös päätöksenteon perusteita ja muistiinpanoja asiakkaista. Tämä helpottaa seuraavan käsittelijän työtä.

K6: ”meil on semmonen asiakaskertomus mihin me kirjataan asiakkaast tärkeimpiä tietoja et vähän siit kenen kans asuu missä asuu terveydentilasta mahdollisesti ne on yleensä meidän asiakaspalvelu joka niit on alkuhaastatellu mut sit ku me soitetaan asiakkaalle jos tulee joku tärkeä semmonen juttu esimerkiks joku mikähän nyt tulis mieleen joku lasten tapaaminen tai joku tällanen sit viedään ne tiedot sinne tai et onks asiakkaal useempii tilei tämmösii perus mut semmosii mitkä seuraavalle ratkaisijalle on sit tärkeitä ja ne viedään sinne asiakaskertomukseen ja mehän nähään sit myös kaikki Kelan mitä etuuksia asiakas on hakenut tai mitä on hylätty”

Kaksi haastateltavista (K2, K3) käytti käsitettä kohtuullisuus kuvaamaan sitä, miten yrittää huomioida asiakkaan tilanteen. Toisin sanoen olennaista on se, mikä on kohtuullista asiakkaalle.

K2: ”mä oon ite lähestynyt sitä tosiaan ton kohtuullisuusajattelun kautta että mikä sit tietysti taas edellyttää sitä että tarkasti perehdytään hakijan ja perheen tilanteeseen”

K3: ”lisäks sit taas viel tämmösel pehmeel tasol se et mikä mun mielestä on asiakkaan kannalta kohtuullista ja asiakkaan edun mukasta”

Asiakkaan tilanteeseen liittyen voi harkintaan vaikuttaa myöskin perustoimeentulotuen näkökulmasta arvioitu kustannus:

K5: ”kyl se varmaan ihan se rahan määräki siinä vaikuttaa et mitä isommast summast on kyse ni sit enemmän joutuu miettiä sitä”

Kelan työntekijöillä korostui monesti vastauksissaan, että olisi varmasti helpompaa tehdä päätöksiä, kun tuntisi asiakkaat, kuten kunnissa oli ennen ollut. Seuraavassa haastateltava arvioi asiakkaan tuntemisen hyötyjä.

K5: ”se ryöpyttää sun niskaan kaikki murheet ja tälleen ni se varmaan vaikuttaa sitte asiaan ja ehkä tulee laajemmin esiin se sitte”

Kokonaisvaltaisen kuvan saaminen asiakkaan tilanteesta on myös Kelan ohjeistuksissa nähty keskeisimpänä tekijänä, mistä myös harkinnan tai mekaanisenkin etuuspäätöksen tekeminen aloitetaan (Kotkas & Kalliomaa-Puha, 2014, s. 204). Osaltaan tuo ohjeistus saattaa näkyä työntekijöiden vastauksissa myös tässä tutkimuksessa. Mielenkiintoisia ovat kuitenkin esiin nousseet haasteet asiakkaan tilanteeseen liittyen, kuten syvällisemmän kuvan saamisen vaikeus, ennen kaikkea koska asiakkaihin ei tutustuta. Tämän perusteella voisi tulkita, että mitä enemmän harkintaa sitä tärkeämmäksi tulee syvällisempi tutustuminen asiakkaan tilanteeseen, mikä tämän tutkimuksen valossa ei Kelan perustoimeentulotukityössä ole mahdollista.

### **8.2.2 Kelan ohjeet ja lainsäädäntö sekä Kelan omat asiantuntijat**

Kelan omiin ohjeisiin nojaaminen korostui ensisijaisesti yhdellä haastateltavalla (K3) ja kahdella haastateltavalla (K6, K7) se nousi yhtä tärkeäksi asiakkaan tilanteen rinnalle.

Kolmella haastateltavalla (K1, K4, K5) ohjeistus nousi toiseksi tärkeimmäksi harkinnan pohjana olevaksi asiaksi.

K4: ”no se on kyllä aika vahvasti Kelan omat ohjeet et en mä lakiin muista juurikaan itse koskaan palanneeni muuta ku joskus mutta että yleensä se on se etuusohje jonka mukaan mennään aika tiukasti ja sitten on tietysti tämmösiä prosesseja joita on tehty meitä auttamaan siinä työssä ja tukemaan sitä harkintaakin muun muassa”

Vaikka yksi haastateltavista (K2) kritisoikin ohjeita, hänkin hyvin pitkälti nojasi niihin harkinnan tukena.

K2: ”ne [Kelan ohjeet] on vähän epäselvät ja siinä keskitytään välillä tosi paljon semmosiin asioihin jotka ei välttämät oo niin olennaisia kuin mitä arkipäivässä saa tarttis käsitellä”.

Toki sitten muita ohjeistuksia ei pääasiassa harkinnan tukena käytettykään. Lainsäädännön katsottiin sisältyvän riittävän kattavasti Kelan omiin ohjeisiin, jotta siihen tarvitsisi erikseen tutustua.

P: ”tuleeks sun mieleen vielä sit et ois joskus joutunu kaivaa jonkun lain tai et tarviiko lainsäädännöstä koskaan tarkistaa”

K5: ”siis meillon semmoinen etuusohje mist me katotaan koko ajan”

P: ”joo kyl mä tiän sen joo”

K5: ”et sehän on täynnä tätä lakia et”

P: ”niin niin siellä viitataan”

K5: ”et kyl mä sitä käytän että koska tääkin on niin laaja ni ei voi aina muistaa kaikkee”

-

K6: ”joo mut et ne on hyvät et siel on semmosii sitten on tavallaan se ohje et mihin lain kohtaan tää liittyy ja sit siel on viel konkreettisii esimerkkejä että tällaisessa tilanteessa tai näin ja sit meil paljon käydään niitä ohjemuutoksia läpi jossain tiimikokoukses tai koulutuksessa ni siel sit otetaan ihan esimerkkien kautta et esimerkiksi tällasissa et se vähän avaa sitte sitä”

Ja edelleen:

K6: ”mut meiän etuusohjeessa siel on jo aika hyvin nostettu laki”

P: ”niin niin avattu ne”

K6: ”ni joo et mikä lainkohta se on se juttu mikä tässä”

Sosiaali- ja terveysministeriön (2013) Opas toimeentulotukilain soveltajille ei ollut ollut millään tavalla käytössä harkinnan tukena. Kelan ohjeet, mihin tässä tutkimuksessa viitataan, koostuvat Kelan virallisen toimeentulotuen etuusohjeen lisäksi koulutuksista ja niin sanotuista prosessiohjeista. Toisaalta tiimin asiantuntijoidenkin käyttäminen voidaan nähdä Kelan omien linjausten korostamisena harkinnan tukena, jos oletetaan, että tiimin asiantuntija käyttää harkintaa hyvin suppeasti. Toisaalta tässä tutkimuksessa esiin noussut tiimin asiantuntijoiden käyttäminen yleisesti harkinnan tukena saattaa korostaa yksittäisen henkilön omia näkemyksiä käytettävässä harkinnassa.

K2: ”monesti jokasella tiimillä pitäis olla osotettu tai onkin osotettu oma tiimin asiantuntija joka yleensä on paljon kokeneempi käsittelijä heiltä usein sitte kysytään neuvoo tämmösis tilanteissa sillen tietysti tulee kysymykseen se että mikä on tän asiantuntijan oma lähtökohta siinä asian käsittelyssä”

-

P: ”sitä mun piti muuten kysyy että ku sä sanoit että teillä käytetään esim kysyt niinkun asiantuntijalääkäriltä tai näin niin onks missä määrin sosiaalityöntekijöitähän on palkattu jonku verran esim kehittämistyöhön siel onks teillä käytettävissä talon sisäisiä sosiaalityöntekijöitä”

K3: ”meillä ei valitettavasti se ois siistii jos ois meil on toimeentulotuessa omat asiantuntijat että he on yleensä kokeneita etuuskäsittelijöitä joilta sitten saa kysyä apua nimetyt ja yleensä he auttaa sit myöskin niis harkintatilanteissa et niiden se jäi tos aikasemmin sanomatta mut mielipide ja neuvo sitten vaikuttaa siihen et mille kannalle harkintatilanteessa päädyn”

Kelan ohjeet eivät kuitenkaan korvaa harkintaa. Jokainen Kelan ratkaisuasiantuntija korosti, että perustoimeentulotuen päätöksenteossa on aina ohjeista riippumatta mukana työntekijän omaa harkintaa.

K1: ”meillä siis Kelassa on erittäin hyvät ohjeet erittäin hyvin kuvatut prosessit ne on tehty todella hyvin ja siis niistä saa hyvin tukea sit siihen et mitkä on ne päälinjat et miten tehdään ja sitten kun kaikkia tapauksia ei voida kuvata kun niitä tilanteita on valtavasti erilaisia niin sitten pitää käyttää sitä omaa harkintaa niissä tilanteissa sitten”

Vaikka lainsäädäntö ei kaikilla korostunut erityisesti esiin nousevana harkinnan tukena, korostui kolmella haastateltavalla se, että perustoimeentulotuen päätöksenteko edellyttää kuitenkin juridista osaamista. Yksi haastateltava (K1) korosti juridista osaamista erityisesti. Toinen haastateltava (K2) korosti toimeentulotukilain tuntemusta ja juuri omien oikeudellisten pohdintojen perusteella oli kehittänyt harkinnan apuna käyttämänsä kohtuullisuusperiaatteen. Eräs haastateltava (K3) korosti toimeentulotukilain tuntemuksen lisäksi hallintolain tuntemusta sekä lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Hän myös korosti sitä, että vaikka työ pohjaa pitkälti toimeentulotukilain soveltamiseen, ei se poista harkinnan käyttöä sitä sovellettaessa. Hän vastasi lakiin pohjaamisesta seuraavasti.

K3: ”joo kyllä on tullu tarkistettua mut toimeentulotukilaki ni se on niin suppee et se jättää todella paljon harkinnan varalle tilaa mutta myöskin meidän etuusohjeet sitten paikkaa kaikkia niitä aukkoja mahdollisimman paljon mitä lainsäädäntö jättää”

Kelan etuusohje koskien perustoimeentulotuen myöntämistä päivittyi jatkuvasti. Tutkimuksenkin teon aikana osa Kelan ohjeistuksista koskien perustoimeentulotuen myöntämistä muuttui ja Kelan verkossa olevasta etuusohjeesta julkaistiin useampi versio. Yksi esimerkki ohjemuutoksesta on tiliotteiden vaatiminen liitteiksi. Kela oli alun perin pyytänyt tiliotteita liitteeksi kuntia vähemmän. Asiakkailta ei välttämättä ollut pyydetty tiliotteita useisiin kuukausiin. Sitten Kela otti tiukemman linjan tutkimuksen teon aikana, kunnes toimeentulotuen käsittelyn ruuhkautuessa ohjeisti taas jättämään harkinnalla tiliotteet pyytämättä, jos se olisi mahdollista. Ennen muutosta tiliotteita oli saanut pyytää jokaisen hakemuksen liitteeksi, mutta niitä ei ollut tarvinnut pyytää. Muutoksen jälkeen tiliotteita taas edellytettiin jokaisen hakemuksen liitteeksi ja edelleen ruuhkautumisen takia linjausta loivennettiin.

Osaa haastateltavista (K3, K4, K5, K6) häiritsi Kelan ohjeiden muuttuminen nopeaan tahtiin (myös Valtion tarkastusvirasto, 2020, s. 27). Toisaalta perustoimeentulotuki ymmärrettiin suureksi ja haastavaksi kokonaisuudeksi hallita.

K3: ”mut joo kiire on ja sit myöskin se et ohjeita on niin paljon ja vaik nyt on toimeentulotuen tilanne tietysti jo jonkin aikaa tasaantunut Kelassa ni ohjeita on niin paljon ja niihinki tulee muutoksia kouluttaudutaan jatkuvasti mut seki

liittyy siihen et tulee jatkuvasti koulutusta koska on jatkuvasti muutoksia et tavallaan se et se on niin iso ja laaja etuus jossa pitäs oikeestaan kaikkennäköisiin tilanteisiin tuloihin ja menoihin osata jotenki reagoida reagoida sosiaalityön tarpeeseen ja tuntee ensisijaiset etuudet ja ohjata hakemaan niitä et on se kyl tosi mun mielestä se on tosi iso kokonaisuus”

-  
K6: ”välil tulee niit soittoja et mulle on tehty kolme kuukautta sitten tällanen päätös ja nyt tää on tehty tällä tavalla et minkä takii no siis meillä ohjeistus muuttu tässä välissä mutta yritäppä perustella se sit silleen ja sitte taas meil on ehkä semmonen niinku kokeilukulttuuri eli me muutetaan ohjetta katotaan miten se toimii ja sitte jos se toimii se jää ja jos ei se toimi me palataan siihen vanhaan se sitten välillä sekottaa asiakkaita et välillä tehään näin ja sit on tehty välissä toisin ja sitte onkin palattu takasin siihen vanhaan ehkä mieluummin tehtäs niit muutoksii silleen että asiat on ihan loppuun saakka mietitty”

P: ”niin et ikään ku asiakkaila kokeileminen on vähän niin”

K6: ”niin että mietittäis että mitä kaikkee että niis muutosjutuissa vois olla sit ihan täältä käsittelytasoltaki ihmisii mukana kertomassa et mitkä ne pienet jutut mitä siel saattaa olla et miten ne vaikuttaa siihen et ne voi olla isosti ku miettii ni voi olla hyvä juttu mut sitte just ku siel on niit pienii (naurua)”

Yksi haastateltava toisaalta koki, että koulutuksia saisi olla enemmänkin, koska etuutta kehitetään ja uusia muutoksia tulee jatkuvasti. Lisäksi hän korosti koulutuksiin liittyen seuraavaa.

K7: ”mun mielestä ne [koulutukset] on ihan tarpeellisia et niitä on vähän pakko ollakin ja se että kuin moni tilanne tulee silleen tässä työn lomassa esiin tai et toimeentulotuki on tosi vaikee asia ja sen kuuluukin olla sellanen joka tässä koko ajan kehittyy ku maailmakin kehittyy koko ajan”

P: ”kyllä ja tulee uudenlaisii tilanteita ja sitte toisaalta voisko aatella että sitte taas joku kokee niin että jos on toimintaohjeet teillä ja sit ne muuttuu ja ne taas muuttuu et sit se tuntuuki tylsältä että nyt mä tein näin nyt pitääki tehdä näin”

K7: ”se on tosi vaikee”

P: ”vaikka ne on tavallaan tarpeelliset ne ohjeet”

K7: ”niin että sä pysyt kärryillä siinä ja että ku sä oot opetellu asioita ja osaat ne ja sit sun pitäis kuitenkin aina käydä kattomassa ohjeita et sä et voi vaan tehdä vaan sun ois aina pakko tarkistaa että onko se vielä näin ni perustoimeentulotuen käsittely ei oo mikään helppo homma”



Eräs haastateltava toivoi myös lisää koulutusta vaikeiden asioiden puheeksiottoon ja toinenkin haastateltava oli huomionnut saman asian. Toisaalta kuuluisiko osaaminen tällöin jo sosiaalialan ammattilaiselle, jolloin tulisiko työssä kuitenkin mieluummin käyttää sosiaalialan koulutuksen saaneita.

K3: ”mua ei itteeni esimerkiksi pelota mut mä ymmärrän et se voi olla aika haastava tilanne ottaa vaikka asiakkaan kanssa puheeks joku peliongelma joka näkyy tiliotteelta silloin ku asiakas on valmiiks tosi vaik vihanen ja katkera meitä kohtaan”

P: ”joo no niinpä et se vielä”

K3: ”niin et ne voi olla aika jännittäviä ne puhelut myös työntekijälle eikä meille mielestäni hirveesti anneta niihin koulutusta”

-

K1: ”sit nää huoli-ilmoitukset on sit lisätyötä että kun kaikilla ei oo sosiaalityön tämmöstä koulutusta niin kaikki ei koe sitä hirveen mielekkääks ni sit ne on aika vaikeita puhelinkohtaamiset miten sä lähestyt sitä ihmistä ja otat tästä asiasta selvää et sä sillai hienotunteisesti toista ihmistä kunnioittaen niin ne on tosi vaikeita keskusteluja joissa käytetään sitten siinä sen just sen hetken sitä harkintaa siin puhelinkeskustelus et miten mä tän asian tälle ihmiselle esitän”

Kotkas ja Kalliomaa-Puha (2014) tutkivat Kelan työntekijöiden harkintaa muita Kelan etuuksia kuin perustoimeentulotukea myönnettäessä. He lähestyivät työntekijän käyttämää harkintaa oikeustieteellisestä näkökulmasta ja selvittivät, mihin oikeuslähteisiin (lainsäädäntö, etuusohjeet vai muut työntekijät) työntekijät eniten harkintaansa pohjasivat. Tuolloinkin esiin nousi selkeästi se, että työntekijät käyttivät harkintansa apuna organisaation omia etuusohjeita, mutta varsinaista lainsäädäntöä vain hyvin harvoin.

### **8.2.3 Arvomaailma ja etiikka**

Haastatelluista Kelan ratkaisuasiantuntijoista suurin osa (K1, K2, K3, K4, K7) korosti arvomaailman merkitystä harkinnassa.

P: ”voisko sanoo että tiettyssä mielessä oma arvomaailma ohjaa sitä”

K1: ”toki hyvin pitkälle joo”

Toisaalta yksi haastateltava näki, että arvomaailma ei vaikuta perustoimeentulotuen harkintaan.

K5: ”joojoo toi on mielenkiintosta et ku sä kyselet tommosii just semmosii asioit mitä ei oo ite ees miettiny joo mut äkkiseltään mä sanoisin et ei vaikuttais”

Seuraava haastateltava korosti, että sosiaalialan ammatillisesta arvopohjasta olisi hyötyä perustoimeentulotuen myöntämisessä. Lainauksen perusteella voisi tulkita haastateltavan tarkoittavan, että sosiaalialalle ominaisen arvomaailman tulisikin ohjata työtä.

P: ” kuinka paljon sun mielest arvot tai arvomaailma ohjaa sitä harkintaa”

K4: ”no kyllä mä koen että se aika paljon ja varsinkin kun on sosiaalialan koulutus [--] niin apua mitä uskaltaa sanoa (nauraa) eiku hirvittää se et siel on aika paljon semmosia ihmisiä töissä joilla ei oo mitään näkemystä sosiaalialalle”

Sosiaalialan koulutuksen saanut haastateltava korosti lisäksi, että arvomaailman huomioiminen on haastavaa, silloin kun organisaation arvot ovat ristiriidassa omien arvojen kanssa.

K4: ”kyl mä koen kuitenkin et itelläkin varmasti näkyy se koulutus siinä ja toisaalta myös sitten se vähä on semmonen pieni taakkakin itelle siinä työssä et ku on se tausta koska siellä ei toisaalta pääse ehkä ihan niiltä sosiaalityön ja sosiaalialan arvoilta ja niitten pohjalta välttämättä aina tekemään sitä työtä kun sielläkin kuitenkin on aika hektinen se tunnelma ja puhutaan tavoitteista ja se on tosi semmosta tuloskeskeistä”

P: ”hurja”

K4: ”se on vähän tasapainottelua”

Kelan ratkaisuasiantuntijoiden haastattelujen perusteella voidaan tulkita, että sosiaalialan arvoja ei käytännössä pysty perustoimeentulotuen päätöksenteossa noudattamaan.

Myös toinen haastateltava (K3) koki ristiriitaiseksi sen, kun ei pysty toimimaan päätöksenteossa niin kuin oma arvomaailma ohjaisi.

P: ”tuleeko sulla joskus semmonen olo että sä haluisit tehdä toisin kun ohjeet sallii tavallaan”

K3: ”joo on joskus semmonen sisäinen ristiriita tulee siihen ja harmittaa sen asiakkaan puolesta et niit tulee mut tietysti itse työntekijänä lähtökohtaisesti

kaikki päätökset on perusteltuja ja ainakin suurimmalta osalta nojaa ohjeistukseen ja sit tajuu et sillon ku voi omaa harkintaa käyttää niin voi sen asiakkaan eduks ratkasta mut sillon ku esimerkiksi se ei oo mahdollista ni joo välillä tulee”

Yksi haastateltava kertoi arvomaailman vaikutuksen näkyvän harkinnassa toisten työntekijöiden toiminnassa esimerkiksi asumismenojen kohtuullistamisen yhteydessä.

K2: ”oman kokemuksen perusteella ihmisillä näkyy siinä omaa arvomaailmaa kyllä taustalla kans paljon huomiota annetaan myös siihen kun asiakkaita tällöisen asumismenojen kohtuullistamisen tai tän kohtuullistamisharkinnan aikana ohjataan olemaan kuntaan yhteydessä moni toimittaa sielt sosiaalitoimesta erilaista selvitystä jotka myös otetaan sit huomioon tätä harkintaa käytettäessä mutta kyllä siinä on käsittelijöitä kun on paljon niin moni lähestyy asioita omien tai erilaisten arvopohjien kautta on ihmisiä jotka ei esimerkiksi eläkeläisiä kovin hanakasti kehota etsimään edullisempaa asuntoa ellei täysin poskettomista asumismenoista oo kysymys moni saattaa asettaa heidät samalle linjalle sit nuorempien hakijoiden kanssa tämmöisissä tilanteissa”

Blomberg ym. (2018) tutkivat etuuksia myöntävien työntekijöiden asenteita asiakkaita kohtaan. Kelan työntekijöiden asenteet näyttäytyivät tutkimuksen valossa kovempina asiakkaita kohtaan. Asenteetkin saattavat näkyä työntekijän arvomaailmassa ja edelleen ohjata myöntämiskäytäntöjä etenkin, kun varsinaista ammatillista etiikkaa ei ole toisin kuin sosiaalityössä. Tässäkin tutkimuksessa korostui Kelan työntekijöiden negatiivinen asenne asiakkaita kohtaan. Lähtökohtaisesti oletettiin, että perustoimeentulotuen hakijat pyrkivät usein huijaamaan ja väärinkäyttämään systeemiä. Samoin asenne, että hakija ei ansaitsisi niin paljoa, kuin hänelle mahdollisesti kuuluisi, ja tietynlainen rankaisumentaliteetti näkyivät vastauksissa.

#### **8.2.4 Ammatilliset taidot**

Tietty ammatilliset taidot ja ammatissa vaadittavat ominaisuudet korostuivat perustoimeentulotuen päätöksenteossa. Kelan ratkaisuasiantuntijan olisi hyvä hallita muut etuudet, jotta pystyisi tarvittaessa ohjaamaan oikein. Myös esimerkiksi elämäkokemus koettiin merkittäväksi tekijäksi.

K1: ”elämäkokemus sanotaanko näin että tietysti sitä vasten on helpompi toimia ja lähestyä ihmistä sitä omaa elämäkokemusta vasten sitten että ne ei oo sit sellasta et ihmetellään miten tää voi olla näin et ei lähde siihen ihmettelyyn vaan että menee sitä asiaa sitä henkilöä kohti koska siellä on taustalla kuitenkin joku syy miks hän toimii näin että itse siis nään sen asian näin että se on mun elämäkatsomusta ja elämäkokemusta myös”

Saman haastateltavan mukaan myös työkokemus esimerkiksi kunnan etuuskäsittelijänä toimimisesta korostui asiana, jonka nähtiin auttavan työssä. Seuraavassa oli puhuttu siitä, koska osata pyytää oikeanlaisia lisäselvityksiä.

K1: ”sekin tulee kokemuksen kautta mä sanon et meillä on tosi hyviä kollegoja jotka on ollu jo kunnassa niin ne näkee sieltä kuule jo näin (naurahdukset molemmilta) ne näkee sieltä jo jostain pilkun viivasta että täällä on näin”

P: ”joo joo joo täällä on tämmönen” (molemmat nauravat)

K1: ”joo et kyl se kokemus siinä on se mikä on nyt hirveen tärkeä toimeentulotukee käsiteltäessä”

Tämä tuli esiin myös seuraavan haastateltavan kohdalla kysyttäessä etuuskäsittelytyökokemuksen merkityksestä.

K6: ”joo ja se on semmonen missä huomaa sen että me ketkä ollaan aikasemmin tehdyt tai tehään pääsääntöisesti pelkkää perustoimeentulotukea ni me osataan vähän sitä mut ne jotka tekee toisena etuutena niin ne ehkä nimenomaan just tuijottaa sitä laskelmaa et täällä on tää raha eikä katota sitä tiliotetta et ei sitä rahaa enää ole (nauradus) et se on ehkä semmonen missä huomaa että ne jotka tekee niitä etuuksia meillä jotka on oikeastaan siis kaikki muut etuudet mitkä perustuu siihen puhtaaseen matematiikkaan”

Työkokemus saattaa lisätä niin sanotun oman linjan löytymistä.

K4: ”no kyllä mä koen että on ehkä vähän joku semmonen oma linja tullu nimenomaan kokemuksen myötä et on tullu semmonen varmuus että mä voin tehdä näin et on tullu semmonen fiilis että tää on oikea tavallaan et haluaa itellekin pitää sen että asiakkaita kohtelee kaikkia silleen tasa-arvoisesti tai ainakin pyrkii siihen että on se nimenomaan jotenki linja et toki siel on pientä vaihtelua mut en sanois et mitään semmosta radikaalia että tulee semmonen että apua (nauraa) et silleen tuntuu et on semmonen tietty et toki siitä sit poikkeaa jos tulee joku tosi merkittävä asia mikä pitää ottaa huomioon mutta että on kuitenkin semmonen”

Kelan ratkaisuasiantuntijan ammatissa vaadittavia ominaisuuksia, mitkä edesauttavat tai tukevat työn tekemistä myös harkinnan näkökulmasta, on useita. Työntekijän näkökulmasta vaativaa on, että koska harkintaa on perustoimeentulotuessa paljon, paineensietokykyä on oltava.

K1: ”sanotaanko näin et harkintaa käytetään paljon et semmosta paineensietokykyä pitää olla siihen omaan harkintaan ja keskeneräisten asioiden semmosta sietokykyä että nei oo valmiita vaan ne jääkin kesken että sun pitää vaan tehdä niistä asioista aina johtopäätökset ja nähdä se asiakkaan näkökulmasta ja juridisesti et ne ois oikein ainakin lähellä sitä siihen sit tietysti vaikuttaa paljon sitten se asiakkaan hakijan tilanne että onks hän yksinäinen onks hän nainen mies onks hänel perhettä minkä ikäiset lapset on”

Ja edelleen:

K1: ”niin sit on totusilmä siihen tulee vaan semmonen totusilmä että sä voit olla ratkaisija mutta sä et välttämättä sit kestä sitä painetta sitä harkinnan painetta et jotkut lähtee pois sen takia että se ahdistaa se on tietyn luonteelle sopiva tämä tuki”

Yhteiskuntatieteitä yliopistossa opiskeleva haastateltava korosti sitä, että yhteiskuntatieteellisen koulutuksen myötä lisääntyisi perustoimeentulotuen myöntämisen näkökulmasta hyödyllinen osaaminen. Toisaalta perustoimeentulotuen harkinnassa hyödyllisenä ominaisuutena mainittiin myös maalaisjärki.

K5: ”se on vaan et nää tietyt tavallaan vähän maalaisjärjelläki että mikä nyt et nyt on tilanne tää”

K6: ”mä käytän tottakai sitä meiän etuusohjetta et sehän nyt antaa aika hyvät raamit mut sitten muuten niin mä en tie onks se vähän tyhmä vastaus vastata et semmost maalaisjärkee tai sitä että toi työ on antanut tai et jotenki osaa lukee niist asiakkaitten asiakirjoista vähän sitä asiakkaan tilannetta ja että kenen kohalla niinkun siit harkinnasta vois olla hyötyy”

Myös Kotkaksen ja Kalliomaa-Puhan (2014, s. 214) tutkimuksessa Kelan työntekijät olivat perustelleet harkintavaltaansa maalaisjärjellä.

Asiakkaiden tilanteita mietittäessä ja päätöksiä tehdessä koettiin hyväksi taidoksi myös eläytymiskyky asiakkaan tilanteeseen. Tässä esimerkissä pohdittiin etuoikeutettua tuloa.

K6: ”mä aina yritän välillä ajatella asioita niin päin et jos mä itse olisin perustoimeentulotuen hakija niin miten mä toimin tai mitä mä tekisin ja

muuta niin mun mielestä toi on kyl semmonen mikä mua ainaki motivois tekemään ees pikkuduunejakin”

Ammatissa toimiessa työntekijältä edellytetään löytyvän osaamista asiakkaiden haastavien tilanteiden tunnistamiseen, vaikka ei kuitenkaan edellytetä sosiaalialan osaamista.

K4: ”vähän siel on semmosta ristiriitaa vaikka toisaalta siellä odotetaan myös et jos miettii että meilläki on kuitenkin se velvollisuus et jos asiakkaasta se huoli ilmenee tai et pitää tunnistaa niitä tilanteita mistä meiän pitäis olla huolissaan”

Muutama haastateltava kokikin, että osan perustoimeentulotuen harkinnasta olisi hyvä olla sosiaalityöntekijän vastuulla. Tämän voi tulkita viittaavan siihen, että perustoimeentulotuen päätöksenteko edellyttäisi haastateltavien mielestä joissain kohdin korkeampaa ammatillista osaamista sosiaalialalta. Lisäksi haastavista asiakkaista tai haastavista tilanteista asiakkaiden kanssa nostettiin esiin monta esimerkkiä, missä olisi hyvä, että olisi sosiaalialan osaamista.

K3: ”viel ehkä puhutaan työpaikallaki siitä että sosiaalityön tarpeessa olevat ihmiset tuli enemmän nyt Kelan toimistoihin tän siirron myötä ja asiakaspalvelijat tarvitsis enemmän taitoja ja myöskin etuuskäsittelijät sellasii sosiaalityön taitoja mitä meillä ei tietenkään oo koska eihän meillä oo koulutusta eikä myöskään haluta tavallaan ottaa sellasta rooli johon meillei oo osaamista et se hakee vähän muotoaan”

-

P: ”nyt ei tarvi liittyä harkintaan vaan ylipäättään jotain haasteellista vielä tai mitään mitä tulee mieleen”

K4: ”no ehkä tulee mieleen just se et jos miettii nimenomaan perustoimeentulotuen harkinnanvarasuutta ja sitä kuinka vahvasti sillä pitäis ottaa kuitenkin se asiakkaan tilanne huomioon ja miettii sitä että ku meille kuitenkin toivotetaan että ette te tee täällä sosiaalityötä ettekä mitään sosiaaliohjausta mut silti ku miettii että minkälaisia asioita siellä tulee vastaan ja miten meiän pitäis osata niitä ottaa vastaan ja kuinka asiakasta ohjata ja siihen harkinnanvarasuuteenkin liittyen niin se ehkä just se rooli on ehkä joskus vähän semmonen häilyvä”

Perustoimeentulotuen ratkaisuasiantuntija tarvitsee myös oikeudellista osaamista, missä korostuu sosiaalihuoltolain ymmärrys.

K1: ”tää on vaikein etuus koska täs on myös se sosiaalihuoltolain mukainen näkökulma ei oo vain sitä et sä luet lainsäädäntöä ja osaat ohjeet vaan sit sul pitää olla sosiaalihuoltolain mukainen käsitys ja ymmärrys ihmisestä”

Harkinnan käytön tulisi perustua ammatilliseen osaamiseen sikäli, että se ei ole vain mielivaltaista. Ammatillisena osaamisena tässä yhteydessä korostuu perusteiden ja perusteluiden käyttäminen.

K4: ”sitä sitten miettii et se pitää kuitenkin aina se harkintaki olla tosi perusteltu et jos sä oot jossain asiassa käyttäny harkintaa ni sit sun pitää kans se perustella et se on muillekin nähtävissä et miten sä oot sitä harkintaa käyttäny että sei oo vaan semmonen mielivaltanen että no nyt musta tuntu tältä että mä teen vaan näin”

Ammatillisesti haastavaksi koettiin asiakaskunnan haastavuus. Haastattelussa kysyttiin erillisellä kysymyksellä mieleen nousevista haastavista tekijöistä perustoimeentulotuen myöntämisessä. Usealla haastateltavalla nousi esiin haastavien asiakkaiden kanssa asiointi. Haastavia olivat yksinkertaisesti myös asiakkaiden nopeasti muuttuvat elämäntilanteet.

K2: ”asiakkaiden elämäntilanteet perustoimeentulotukiasiakkaiden elämäntilanteet muuttuu aivan valtavaa vauhtia asumisjärjestelyt muuttuu tulot menot aivan valtavaa vauhtia ja silloin sen päätöksen antaminen on aina semmosta et siin mennään vajailla tiedoilla ja se on tosi vaikeeta”

K2: ”sit on tosiaan se et mikä harkinnan puolelle ehkä vähän menee on se et mitä asiakkaalta voidaan edellyttää itse tekemään et mitä hänelt voidaan edellyttää mikä on kohtuullista toisaalta mitkä hänen omat edellytykset täyttää mitään vaatimuksia on niin se on aina hankala juttu varsinkin jos on vähän sairaampi tai muuten erilainen tilanne”

K3: ”yks haaste on kans just ne asiakkaat jotka ei hyödy siitä et Kelassa kaavamaisemmin käsitellään ja jotka tarvitsis enemmän sitä neuvontaa ja harkintaa siin päätöksenteossa et aikaisemmin vaikka oma sosiaalityöntekijä ratkas ne päätökset sulle meil taas saattaa olla joka kerta eri etuuskäsittelijä ei oo mitään nimettyjä työntekijöitä on asiakkaita jotka tarvitsis enemmän sitä henkilökohtasta asiointiapua siinä varsinkin vaik ihmiset joil on päihdeongelma tai vaik vanhat ihmiset joillon toimintakyvyssä jotain rajoitteita esimerkiks vanhukset on mahdollisesti tottuneet saamaan henkilökohtasta palvelua eikä oikein osaa asioida sähköisesti ja tottakai sitä annetaan sit sitä henkilökohtast palveluu toimistois mut silti mun mielestä noi ihmiset on tavallaan siinä häviäjiä ja toivos monesti sit et heillä ois joku vielä auttamassa vaik sosiaalityöntekijä tai muu joku ihminen joka auttas niis”

K6: ”no siis oikeestaan mulle haasteellisista tekijöistä tuu mitään muuta mieleen ku haasteelliset asiakkaat et mul oli eilen esimerkiks asiakas josta kun meillähän asiakaspalvelu kirjottaa yhteydenotot niin sinne oli kirjattu hyvin kyl asiakkaan tilanteesta kaikki et hän oli vankilasta vapautunu ja muuta mut viimeinen lause oli sitten että asiakas ei kykene asioimaan Kelan kanssa asiallisesti että pitää Kelaa hirvittävänä laitoksena joka vaan haluaa kyykyttää ja sit siin oli vielä se et ku mä sitä hakemusta tein ni asiakkaalle piti sit vielä soittaa et se päätös on tehty ni ne on vähän semmosia että siin joutuu keräilemään itteänsä et mitenköhän tää tulee menemään ja näin mut että meil on tällä hetkel mun toi pöytäryhmä mis mä istun niin meil on esimerkiks hyvin me tämmöset haastavat tilanteet käydään sitte siin läpi ja sitte no haastavii asiakkaita on sitte tietenki ne jotka sitten uhkailee itsemurhalla tai jollain muul tällasell nehän on sit semmosia että ne käydään sit meillä esimiehen kanssa läpi ja niissä sit no pahimmassa tapauksessa me joudutaan soittamaan ihan poliisi tai ambulanssi sinne asiakkaan kotiin ja on ollu sellasia tapauksia että oon joutunu näin toimimaan ja sitten kun poliisi tai ambulanssi sinne asiakkaan kotiin menny niin asiakkaalle on selvinny se että nää otetaan tosi vakavasti Kelassa et me ei voida tietää onko se asiakas tosissaan vai ei et joskus ne on niitä et asiakas tavallaan ajattelee et jos hän uhkailee itsemurhalla tai jollain tämmösellä ni sit se asia menee eteenpäin mut ei ajattele sitä siltä kannalta et meidän on pakko ottaa se tosissaan eikä me voida ajatella silleen niinku tää nyt laskee vaan leikkiä että se sais asiansa hoituu hoitumaan ja sitten jotkut asiakkaat ihan pyytää sitten anteeks että he on aiheuttanu et ei ollut tarkoutus”

Haastattelujen perusteella nousi siis esiin käsitys, että jos asiakkaalla on jotain erityistä haastetta, hän on haastava asiakas. Tällaisia olivat esimerkiksi mielenterveysongelmaiset tai päihdeongelmaiset ihmiset ja esimerkiksi vankilassa olleet. Toki myös sellaiset, jotka eivät ”osaa” tai haluaisi asioida Kelan kanssa. Haastavaksi ihmisen saattoi tehdä myös se, että hän ei ymmärrä perustoimeentulotuen rakennetta tai ei osaa lukea päätöstekstejä.

K2: ”tietysti se mikä nyt tuntuu ihan itsestäänselvältä mutta jostain kumman syystä Kelalle tuli tosi suurena yllätyksenä on se että perustoimeentulotuen asiakkaista vaikka kirjavaa porukkaa tietysti onkin niin monelle esimerkiks päätösteksteihin perehtyminen ja luetun ymmärtäminen ei oo välttämättä niin itsestäänselvä asia kun konsultille joka tämmöstä siirtoa laitosten välillä suunnittelee se miten asiakkaita laitoksessa on viimeiset 80 vuotta edellytetty perehtymään päätösteksteihin ei oo ollut tän perustoimeentulotuen kohdalla niin helppo juttu mikä osa asiasta voi esimerkiks asiakkaalle itselle jäädä maksettavaks jos myönnetty tuki ei kata koko vuokraa tai koko laskua tai sitte menoja jyvittelään tavalla tai toisella useamman perheen jäsenen tai taloudessa asuvan ruokakunnan jäsenen kesken esimerkiks voi olla tosi



vaikeeta ymmärtää ja sen takia sitte rästivuokria tai erääntyviä menoja voi sitte tulla myöhemmin vastaan”

K6: ”alus ku mä sanoin näistä et asiakkaille ois hyvä selittää näitä niin esimerkiks perusosa on semmonen no ei voi sanoo viikoittain mut kuukausittain joudun selittämään jollekin asiakkaalle että se perusosa mikä siellä laskelmalla huomioidaan ni sei ole sellainen raha mikä asiakkaalle pitää jäädä kaikkien menojen jälkeen käteen omaan kaikkiin muuhun tarpeisiin et sei oo mikään semmonen että et se on jokaiselle jäätävä se on hyvin usein asiakkaalle jää käsitys et se on”

Edelliset kuvaukset kertovat myös tietynlaisesta suhtautumisesta asiakkaisiin, joka saattaa näkyä päätöksenteossa. Missä määrin työntekijät kokevat yhteiskunnallisena epäonnistumisena ja rakenteellisenä vääryytenä sen, että asiakas joutuu uhkailemaan itsemurhalla saadakseen päätöksen tai, että on ihmisiä, jotka eivät ymmärrä päätöksiä. Kuuluuko Kelan työntekijällä ollakaan ymmärrystä ja osaamista edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa toimimiseksi. Nyt uudenlaisen asiakaskunnan siirryttyä Kelan asiakkaiksi, mikä olisi paras tapa ratkaista näiden ”haastavien” asiakkaiden oikeus palveluihin ja riittävään toimeentuloon sekä sosiaalityöhön. Sosiaalityön etiikkaan ei kuulu nähdä asiakkaita ylipäättään haastavina. Blomberg ym. (2018) tutkivat Kelan työntekijöiden ja sosiaalityöntekijöiden asenteita tukiin turvautuvia ihmisiä kohtaan. Tutkimuksen mukaan Kelan työntekijöillä oli huomattavasti kovemmat asenteet hakijoita kohtaan, kun kysyttiin näkemyksiä hakijoiden laiskuudesta ja väärin perustein hakemisesta (mt.).

### **8.2.5 Sosiaalityöntekijän lausunnot asiakkaan tilanteen tukena**

Ainoastaan yksi haastateltava korosti sosiaalityöntekijöiden lausuntoja harkinnan pohjana.

Kaksi haastateltavaa (K2, K3) korosti lausuntoja heti Kelan omien ohjeiden jälkeen.

K5: ”eniten vaikuttaa noi sosiaalitoimen lausunnot et jos ne antaa jotain suosituksii tai jotain muuta ni kyl semmoset sit vaikuttaa et ne ehkä tuntee tai tietää sen asiakkaan tilanteen paremmin jos ne on tavannu ja näin”  
ja edelleen

K5: ”siis lausunnot niil on suuri painoarvo et ne kyllä huomioidaan et kyl jos se sanoo että pyydän huomioimaan tän vuokran nyt äks kuukautta ni anti palaa vaan ni huomioidaan vaan että kyllä ne on ihan hyviiki tai tavallaan ne

joskus jopa helpottaa sitä että on jonkun muun mielipide siinä joka on tutustunu aiheeseen”

Moni kuitenkin huomautti, että lausuntoja ei oteta automaattisesti huomioon, vaan riippuu täysin, löytyykö lausunnosta heidän tai Kelan hyväksymät perusteet (K2, K3). Tällöin harkinta palautuu sosiaalityöntekijältä Kelan ratkaisuasiantuntijalle. Lausunto tulee joka tapauksessa huomioida päätöstä tehdessä ja se tulee kirjata päätökseen. Vaikka lausunto tarvitsee ottaa huomioon, se ei silti välttämättä vaikuta lopulliseen päätökseen.

K2: ”joo se täytyy ottaa huomioon ja päätöksessä tulee avata sitä millä tavalla tää on otettu huomioon ja muuttaaks tää tilannetta mihinkään suuntaan moni ihminen ottaa ne hyvin selvästi sillä tavalla että jos sosiaalitoimesta sanotaan yhtä niin se otetaan sitten suoraan huomioon siinä että sosiaalitoimi pyytää myöntämään niin silloin se myönnetään sit toisaalta joku sitten kattoo sillä tavalla esimerkiks että jos täs ei suoraan oteta kantaa siihen asiaan mistä täs on kysymys niin tää ei vaikuta päätöksen sisältöön mutta se on otettu tänne vastaan joka tapaukses [--] mut kyl joo jos lausunto tulee niin se täytyy käsitellä ja jos sitä ei oteta huomioon ni se on menettelyvirhe”

Työntekijän omassa harkinnassa siis on, otetaanko lausunto huomioon päätöstä tehdessä. Työntekijät arvioivat kunnista tulleiden lausuntojen tehneiden ammatillista osaamista ja lausuntojen laatua.

K1: ”sieltä tulee paljon toivomuksia sanotaan näin (naurahdus) ja sit heil ei oo aina sitä viimeistä tietoo mitä meillä on toki osa on asianmukaisia ja varmasti aiheellisia mut sitten on semmosia lausuntoja että pyydetään päätöksen tarkistamista mihin ei oo perusteita niin me ei oteta niihin sitte kantaa että kun sielläki puolella on monenlaista henkilöä kyllä töissä että ei voi sanoo sit suoranaisesti että kaikki lausunnot otetaan huomioon ei mene niin vaan että jos siellä on se riippuu miten se on kirjoitettu se lausunto”

Edellä lainattu haastateltava kuvaili lausuntoja myös seuraavasti.

K1: ”sitte tulis aina toivomuslista ni me sanotaan näin ehkä rumasti toivomuslista että ei niitä voida toteuttaa ne on epärealistisia osa”

Vaikka harkintaa voikin käyttää, on Kelan työntekijän harkintavalta tai liikkumatila jossain määrin organisaation rajaama. Huomiot, jolloin sosiaalityöntekijöiden lausunnot ovat olleet riittämättömiä muuttamaan päätöstä, liittyvät usein siihen, että sosiaalityössä ei tiedetä, että

Kelan ratkaisuasiantuntija ei voi kyseisessä asiassa käyttää harkintaa tai kokee asian olevan niin.

K2: ”must tuntuu et kunnilla on tai jollain sosiaalitoimen työntekijöillä jonkun verran eri käsitys siitä missä harkintaa esimerkiksi voidaan Kelassa käyttää millä tavalla menoja Kelassa myönnetään ja huomioidaan verrattuna just siihen et miten kunnissa aikaisemmin on tehty tietysti sen nyt oon huomannu et yhteydenotot näihin asioihin on tippunu sitä mukaa ku aikaa on kulunu et täs on ollu sopeutumista vähän suuntaan ja toiseen mut kyl sen on huomannu että kunnilla on ollut aikasemmin tosi paljon vapaammat kädet kun siinä mikä sitten tuli ton etuussiirron kanssa”

Lisäksi haastateltava kuvaa, että on hankalaa, koska sosiaalityöntekijät olettavat, että Kelan ratkaisuasiantuntijat voivat toimia heidän edellyttämällään tavalla. Yhteistyötä Kelan ratkaisuasiantuntijoiden ja sosiaalityöntekijöiden välillä kuvaillaan monin paikoin hankalaksi, mistä seuraavassa esimerkki.

K6: ”mun mielestä me tehään tätä työtä yhdessä asiakkaille niin aika paljon on edelleenkin sitä että sieltä kunnista tulee sitä ohjeistusta meille ja kerrotaan miten meidän pitäis tehdä työ ja sitten välillä jotkut on jopa aika en mä tie onks ilkeekää oikee sana mut siis semmosii aika kärkkäitä ne puhelut et te ootte taas menny tekee tän väärin ja et miks te ette voi tehdä näit oikein ja et ku asiat voi esittää niin monella tavalla ja kun meidän pitäis mun mielestä tehdä yhteistyötä tässä niin se ois kiva kun se ois semmosta mukavaa ja siis semmosta et me tehään asiakkaalle töitä he tekee sosiaalipuolella me tehään sitte täällä mutta tehtäs yhdessä [--] se on haastavaa joo mun mielestä pitäis olla silleen koska ei mekään tai ite ainakaan jos joskus joudun soittamaan sosiaalitoimeen niin ei se mun asenne oo se että siellä on tehty asiat kaikki väärin (naurua) ja miks te ootte luvannu asiakkaalle tällasii asioita ja muuta että enemmän se on sitä et mä yritän saada sen asiakkaan asiat hoidettuu”

Yksi haastateltava myös koki, että aikaisemmin, kun hän teki etuuskäsittelyä kunnissa, työtä helpotti, kun oli matala kynnys kysyä neuvoa asiakkaan omalta sosiaalityöntekijältä. Tavallaan tämä kertoo siitä, että sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä kohtaan suhtaudutaan myös positiivisesti. Toisaalta tuolloin organisaatio oli erilainen ja suhtautui joustavammin vastuun siirtämiseen eri ammattiryhmien kesken perustoimeentulotuen kysymyksissä. Osaltaan hankaluuksia varmasti aiheuttaa asetelma, että sosiaalityöntekijällä on aiemmin ollut ylin auktoriteetti päättää perustoimeentulotuesta ja nyt Kelan ratkaisuasiantuntija on ensinnäkin samanveroinen päätöksentekijä, koska kyse on eri organisaatioista, joihin

toisella osapuolella ei ole sanavaltaa, ja perustoimeentulotuen osalta Kelan työntekijällä on nyt ylin auktoriteetti. Toisaalta perustoimeentulotuen sosiaalihuollollisen tehtävän kannalta voisi nähdä edelleen sosiaalityöntekijän pätevimmäksi päättämään ja arvioimaan perustoimeentulotuen perusteista ja myöntämisestä.

Keskustelua on aiemmin herättänyt myös esimerkiksi Kelan tapa sivuuttaa asiakkaiden lääkärinlausunnot heidän hakiessaan esimerkiksi työkyvyttömyyseläkettä (Honkanen, 2014) tai nykyinen perustoimeentulotuen käytäntö sivuuttaa asiakkaan oman lääkärin näkemys asiakkaalle tarpeellisista lääkkeistä (Taloussanomat 12.4.2018).

Sosiaalityöntekijän lausunnon sivuuttaminen on rinnastettavissa näihin tapauksiin ja kertoo siitä, että Kelan ei byrokraattisena organisaationa tarvitse kunnioittaa akateemisesti koulutetun asiantuntijan näkemystä. Tästä kertoo myös se, että työntekijät voivat arvioida, kenen lausunnot ovat päteviä ja kenen eivät. Ristiriita lausuntojen suhteen syntyy myös siitä, että sosiaalityöntekijän kuuluu uskoa ja tukea asiakasta sekä toimia muutoinkin asiakaslähtöisesti. Jos sosiaalityöntekijä yhtyy asiakkaan näkemyksiin, voidaan se Kelassa tulkita huonoksi lausunnoksi, mikä on ilmeisen ongelmallista, jos sen voi kuitenkin olettaa edustavan hyvää sosiaalityötä.

## **8.2.6 Kiire**

Erityisenä harkintaan vaikuttavana tekijänä nousi esiin kiire. Sosiaalityöntekijöiden ammattiryhmän haastatteluissa nousi myös esiin huomioita siitä, kuinka kiireistä aika, jolloin perustoimeentulotukea myönnettiin, oli ollut. Osa Kelan työntekijöistä (K3, K4, K5) koki, että kiire ohjaa työskentelyä ja se voi myös vaikuttaa harkintaan.

K3: ”meillon aika kiireistä tulostavoitteista se työ et yks asia pois alta siirrytään seuraavaan et se on semmost hyvin tai aika hektistä et se työrytmi on sellanen”

K4: sielläkin kuitenkin on aika hektinen se tunnelma ja puhutaan tavoitteista ja se on tosi semmosta tuloskeskeistä”

Yhden aiemmin kunnassa etuuskäsittelyä tehneen mielestä kiireen määrä oli pysynyt samana suhteessa kunnassa tehtyyn etuuskäsittelytyöhön.

Seuraavissa esimerkeissä korostuu sisäinen ristiriita sosiaalihuollollisen tehtävän ja Kelan organisatorisen tehtävän välillä, minkä kiire aiheuttaa.

K3: ”täs perustoimeentulotuen työssä haasteena on just se et meiltä aika vähän ollaan kuntaan päin yhteydessä myöski sit taas et he on enemmän meihin päin yhteydessä voitaa olla enemmän soittaa sinne mutta on niin kiire et kaikki ylimääräiset puhelut ja muut oikeestaan joutuu karsii minimiin”

-

K4: ”tavallaan se että ku sanotaan sitä ei ette te tee sosiaalityötä mut silti pitäis”

P: ”niin huomioida hirveesti”

K4: ”niin ja se että sun pitäis no jos sulla olis aikaa ni sä ottais asioista oikeesti selvää ja miettii et jos haluais tehdä sen työn niin hyvin ku haluaa niin se ehkä vaatis vähän enemmän”

Myös Kotkas ja Kalliomaa-Puhan (2014, s. 217) tutkimuksessa Kelan työntekijöiden ratkaisutyöstä oli korostettu kiireen ohjaavan käytettävää harkintaa. Kelan työntekijöiden ratkaisutyö näyttäytyi liukuhihnatyönä ja työntekijät tiedostivat, että heidän nopeuttaan seurattiin. Samoin jo aiemmin mainitussa Karjalaisen (2004, s. 131) tutkimuksessa kuntien perustoimeentulotuen myöntämisestä kiire oli ohjannut työskentelyä. Vaikka Kela on joutunut palkkaamaan arvioitua enemmän henkilöitä toimeentulotukityöhön ja lisäämään määrärahoja (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2020, s. 18–19), näyttäytyy kiire silti perustoimeentulotukityöskentelyn haasteena. Yli 60 % Kelan perustoimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoista koki vaikeaksi tai melko vaikeaksi työn tavoiteajassa pysymisen (mts. 26–28).

### **8.3 Perustoimeentulotuen harkinta**

Hyvä huomio molempien ammattiryhmien edustajilta oli se, että jos vain aina myönnetään kaikki, mitä asiakas hakee, koska koetaan, että päästäisiin ikään kuin helpommalla, niin se on luonnollisesti mekaanista harkinnan käyttöä.

A1: ”niin et sillon olis vaan tietokoneen jatke tai siis semmonen enterin painaja että myönnetään myönnetään”

K2: ”mutta tota nyt anonyyminä haastatteluna tehdään niin sanotaan nyt ihan suoraan niin että moni laitoksessa ajattelee harkintaa myös semmosena tapana päästä helpommalla päätöstä tehtäessä että harkinnalla ei edellytetty esimerkiksi liitteiden toimittamista hakemuksen käsittelemiseksi mikä ei kuitenkaan oo semmonen kohta missä varsinaisesti harkintaa voisi käyttää”

Toinen hyvä huomio oli se, että ne, jotka Kelassa tekevät muita etuuksia pääsääntöisesti ja välillä taas perustoimeentulotuen päätöksiä, näkyi heidän päätöksissään.

Pääsääntöisesti kuitenkin haastateltavat molemmista ammattiryhmistä korostivat perustoimeentulotukeen sisältyvän paljon harkintaa. Tämä myös korostuu nykyisessä perustoimeentulotuen myöntämisen käytännössä Kelassa, että on tärkeätä kirjata ylös, mihin on harkintansa käyttöä perustanut, sillä toinen työntekijä olisi voinut toimia toisin. Ja juuri tämä, että työntekijät tiedostavat, että joku muu olisi voinut toimia toisin, on hyvin selkeä esimerkki siitä, että työntekijät tiedostavat perustoimeentulotuessa olevan edelleen harkintaa.

K1: ”mä kirjaan joo että miks mä oonki kattonu tälle näin vaan joku muu ois voinu sitte kattoo toisin että sitte se seuraava tietää mihin mä oon perustanu sen”

K2: ”tämmösissä tilanteissa tietysti auttais tosi paljon kunnolliset muistiinpanot olis selvillä sit siitä että miks ratkasu on tehty näin tai näin mutta valitettavasti niit ei aina sitten oo”

Paikat, joissa perustoimeentulotuessa käytetään eniten harkintaa, liittyivät useimmiten asumiseen. Näitä olivat ovat vuokran huomioiminen ja kohtuullistaminen, vuokravakuuden myöntäminen sekä pienemmässä määrin muuttokulut ja päällekkäiset vuokrat. Muita esiinnousseita erityisiä harkinnan paikkoja olivat alentaminen, kiireellinen toimeentulotuki sekä takautuva toimeentulotuki. Molemmilla ammattiryhmillä korostuivat samat perustoimeentulotuen osa-alueet erityisinä erityistä harkintaa vaativina paikkoina. Sosiaalityöntekijät korostivat myös terveydenhuoltomenojen osalta harkintaa, mutta Kelan ratkaisuasiantuntijoiden haastatteluissa tämä ei korostunut. Päinvastoin koettiin, että terveydenhuoltokulujen huomioiminen on aika mekaanista. Toisaalta tuotiin myös esiin, että terveydenhuoltomenojen osalta harkintavalta oli annettu lääkäreille, ja nimenomaan Kelan omille lääkäreille.

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että kunnan sosiaalityöntekijöiden ja Kelan ratkaisuasiantuntijoiden käsitykset siitä, missä kohtaa yksittäinen työntekijä pystyi harkintaa käyttämään, erosivat toisistaan. Sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa tuli ilmi, että he ollettivat Kelan ratkaisuasiantuntijoiden voivan käyttää harkintavaltaa tilanteissa, joissa se Kelan ratkaisuasiantuntijoiden mielestä oli rajattu heiltä pois. Näissä tilanteissa perustoimeentulotuen myöntäminen näyttäytyi enemmän mekaanisena etuutena. Nämä ovat kuitenkin myös tilanteita, joista saattoi nousta eettisiä ristiriitatilanteita Kelan asiantuntijoiden mielestä. He esimerkiksi olisivat henkilökohtaisesti toivoneet voivansa toimia toisin, mutta kokivat, että kyseisissä paikoissa ohjeet toimia tietyllä tavalla olivat päätöksen tekoa tiukasti ohjaavat. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, tulisiko perustoimeentulotuen olla sosiaalihuollollinen työväline, jota voidaan tarvittaessa käyttää hyvinkin soveltavasti asiakkaiden yksilöllisistä tilanteista riippuen, vai onko perustoimeentulotuen muututtava lähemmäs mekaanista etuutta, vaikka se näiden haastattelujen perusteella ja monimutkaisuutensa vuoksi mahdottomalta tuntuukin.

Kelan työntekijöiden haastatteluiden perusteella, ja vaikka perustoimeentulotukeen sisältyy heidän mielestään paljon harkintaa, Kelan työntekijät eivät ymmärtäneet, miksi kunnissa ei voida myöntää silloin, kun Kela evää. Toisin sanoen tulisiko tarkastella uudelleen sitä linjausta, että kunnat eivät myönnä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea asioihin, jotka kuuluvat perustoimeentulotukeen, vaikka niiden myöntäminen edellyttäisi enemmän harkintaa. Ja toisaalta, jos toimeentulotukilaissa on lausuttu, että esimerkiksi asumismenot ja terveydenhuoltomenot kuuluvat perusosaan, tulisiko Kelan väljentää linjauksiaan.

Kela-siirron tavoitteina oli yhtenäistää myöntämiskäytäntöjä. Suurimmat erot kuntien myöntämiskäytännöissä ovat todennäköisesti perustuneet kuntien erilaisiin ohjeistuksiin ja linjauksiin perustoimeentulotukea koskien. Tässä tutkimuksessa ei tullut esiin, että sosiaalityöntekijät olisivat pohjanneet perustoimeentulotuen harkinnassaan kunnan omiin ohjeisiin erityisesti. Raija Huhtanen (1994) raportoi, että kuntien työntekijät olivat pohjanneet suurelta osin perustoimeentulotuen harkinnassa kunnan omiin ohjeisiin. Tässä saattoi kuitenkin olla kyse eri ammattiryhmien erilaisista tavoista noudattaa kunnallisia ohjeistuksia. Tässäkin tutkimuksessa tuli ilmi, että Kelan ratkaisuasiantuntijat noudattivat

selvästi Kelan omia ohjeita harkintansa pohjana, kun taas sosiaalityöntekijät eivät juurikaan korostaneet kunnan omien ohjeiden merkitystä harkinnan pohjana.

## **9 Pohdinta ja johtopäätökset**

Perustoimeentulotuessa on harkintaa kaikkialla. Myös silloin kun työntekijä kokee, ettei harkintaa ole, hän ensin harkitsee ja sitten valitsee oman tulkintansa, jonka mukaan mekaaninen päätöksenteko on mahdollista. Harkinnan apuna ei riitä pelkästään ohjeiden noudattaminen, vaan ohjeita on sovellettava yksilöllisillä tavoilla yksilöllisiin tilanteisiin. Tämäkin korostui jokaisen haastateltavan vastauksissa. Selvästi esiin nousseet erityiset harkinnan paikat voisivat tulevaisuudessa olla asioita, joissa harkintavalta olisi sosiaalityöntekijällä. Toinen vaihtoehto voisi olla sosiaalityöntekijöiden lausuntojen automaattinen huomioiminen asiakkaiden vaihtelevissa tilanteissa, jolloin Kelan ratkaisuasiantuntijoiden raskaaksikin kokemaa vastuuta kevennettäisiin.

Sosiaalityöntekijöiden harkintaa ohjasivat sosiaalityön tavoitteet, joista korostui ennen kaikkea auttaminen. Nämä tavoitteet ilmentyivät kaikkialla ammatillisessa toiminnassa. Asiakkaan yksilöllinen tilanne oli selkeästi esiin noussut yksittäinen tekijä, johon sosiaalityöntekijöiden harkinta oli pohjannut. Molempien ammattiryhmien edustajat korostivat, että käytetty harkinta pohjaa moneen asiaan yhtäaikaaisesti. Tämä korostui kuitenkin enemmän sosiaalityöntekijöiden vastauksissa. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden harkinnan taustalla korostuivat asiakkaan tilanne sekä Kelan ohjeet. Tämän jälkeen keskeinen painoarvo oli ammatillisella osaamisella ja arvomaailmalla. Kelan työtä ohjasi kiire. Kiire on myös ilmiö, joka nousi esiin sosiaalityöntekijöiden suhtautumisessa perustoimeentulotukeen. Jokainen haastateltava korosti, että vaikka perustoimeentulotuessa olisi hyvä ottaa sosiaalityöntekijöiden näkemykset huomioon, käytännössä kukaan ei toivonut sitä takaisin, koska aika ennen Kela-siirtoa näyttäytyi yksinomaan kiireen sanelemana (myös Karjalainen, 2004, s. 131).



Yhteenvedona niistä tekijöistä, jotka korostuivat ammattiryhmien harkinnan käytössä, voidaan todeta, että molemmilla ammattiryhmillä oli tärkein lähtökohta harkinnalle asiakkaan tilanne ja siis sen selvittäminen. Eroja saattoi ammattikunnilla olla siinä, kuinka syvällisesti asiakkaan tilannetta pyrittiin selvittämään. Kelan ratkaisuasiantuntijat harmittelivat monesti sitä, että eivät omasta mielestään kyenneet perehtymään asiakkaan tilanteeseen riittävän syvällisesti. Sosiaalityöntekijöiden harkinnan takana korostui asiakkaan tilanteen jälkeen sosiaalityön ammatillinen osaaminen, mihin sekoittui oikeudellinen osaaminen ja sosiaalityön yleiset tavoitteet. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden harkinnan takana korostui asiakkaan tilanteen jälkeen eniten Kelan organisaation ohjeisiin pohjaaminen. Kukaan haastatelluista Kelan työntekijöistä ei nostanut esiin mahdollisuutta arkisessa työssään kyseenalaistaa ohjeita, vaikka yksi haastateltava ohjeita kritisoikin. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden käyttämät maalaisjärkityyppiset perustelut harkinnalle puuttuivat sosiaalityöntekijöiltä kokonaan. Sosiaalityöntekijöillä korostui kylläkin kokemuksen aikaansaaman osaamisen merkitys harkintaa tehdessä.

Kelan ratkaisuasiantuntijat korostivat työssä tarvittavan erityistä ammatillista osaamista ja aiemmin kunnissa etuuskäsittelijöinä toimineiden osaamista arvostettiin. Kela-siirron yhteydessä ei kuitenkaan ole syvällisemmin lähdetty määrittelemään, minkälaista on se osaaminen, jota sosiaalihuollon viimesijaisen toimeentulotuen myöntäminen edellyttää nykyään. Aiemmin, etuuskäsittelyn mukanaolosta huolimatta, sosiaalityöntekijöiden ammatillisen osaamisen katsottiin olevan sopivan tasoista osaamista vastatakseen perustoimeentulotuen myöntämisestä. Sosiaalityöntekijät nähtiin pätevinä arvioimaan ja käyttämään lopullista harkintaa asiakkaiden tilanteita ja perustoimeentulotuen myöntämistä koskien (myös Blomberg ym., 2018). Valtiontalouden tarkastusviraston (2020) selvityksen mukaan Kelan toimeentulotukityöhön on nyt kehittynyt sosiaalityön elementtejä vastaavia toimintoja, kuten asiakkaan tilanteen kartoitus, asiakkaan tukeminen ja palveluihin ohjaaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston (2020, s. 20–21) mukaan, vaikka hallituksen esityksen (HE385/2014) mukaan perustoimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen ei pitänyt muuttua, Kela-siirto on vaikuttanut niin toimeentulotuen tasoon kuin myöntämisperusteisiin.

Jos harkinta pohjaa ennen kaikkea asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen, korostuu perustoimeentulotuen päätöksenteossa ammatillinen osaaminen sen suhteen, kuinka tämä käytännössä tulisi suorittaa. Onnistuneisuutta voisi kuvata myös sen avulla, kuinka asiakaslähtöisesti perustoimeentulotukea myönnetään. Tämä asiakaslähtöisyyden vaatimus tulee jo hallintolaistakin. Mitä yksilöllisen tilanteen huomioiminen edellyttää ammatillisesti? Voiko perustoimeentulotukea myöntää maalaisjärjellä vai edellyttääkö se edes joissain tilanteissa sosiaalityöntekijän koulutusta?

Blomberg ym. (2018) ovat tulleet tutkimuksessaan siihen tulokseen, että Kelan työntekijöiden sosiaalityöntekijöitä tiukemmat asenteet perustoimeentulotuen asiakkaita kohtaan voivat vaikuttaa varsinaiseen ratkaisutyöhön ja asiakkaiden yksilöllisiin elämäntilanteisiin ja siten jopa lisätä perustoimeentulotuen asiakkaiden kokemaa stigmaa ja epäyhtymästä kohtelua. Kela-siirron tavoitteena oli kuitenkin vähentää asiakkaiden kokemaa stigmaa ja leimautumista sekä yhdenmukaistaa perustoimeentulotuen myöntämisen käytäntöjä. Tutkimukseni perusteella voin todeta, että perustoimeentulotuen myöntämisen käytäntöjen yhdenmukaistaminen ei ole mahdollista, silloin kun käytäntöjen toteuttaminen edellyttää runsaasti harkintaa. Toisin sanoen asiakkaiden yksilölliset tilanteet vaihtelevat niin paljon ja niistä kuin myös ohjeiden tulkinnasta voi yksittäinen työntekijä tehdä erilaisia johtopäätöksiä.

Myös tässä tutkimuksessa selvisi, että sosiaalityöntekijät suhtautuivat asiakaskuntaan eri tavoin kuin Kelan ratkaisuasiantuntijat. Ammattiryhmien välillä erosivat niin yleinen käsitys toimeentulotukeen turvautuvista asiakkaista kuin tarkempi asenne yksittäistä hakijaa kohtaan. Ammattiryhmien omat käsitykset asiakkaista ja suhtautuminen heihin olivat omanlaisiaan diskursseja, jotka nousivat selkeästi esiin. Kun kävin läpi aineistoa, koin liikkuvani kahdessa hyvin erilaisessa maailmassa. On huomioitavaa, että myös nämä erilaiset diskurssit muokkaavat työntekijöiden tapaa käyttää harkintaa ja toimia tehtävässään. Erilaiset niin sanotut yleiset diskurssit laajemminkin yhteiskunnassa edelleen näyttäytyvät näin työntekijöiden tasolla. Osa kansalaisista tuomitsee perustoimeentulotuen saajia ja osa kansalaisista ymmärtää heitä. On siis löydettävissä yhteiskunnan niin sanotuista yleisistä käsityksistä toimeentulotuen saajista vastaavuuksia näiden

ammattiryhmien käsityksiin. Aiemmin työntekijäryhmien asennoitumista asiakkaisiin tutkittaessa on havaittu esimerkiksi eri ammattiryhmien suhtautuvan eri tavoin asiakkaisiin (Blomberg ym., 2018; Pennonen & Koski-Jännes, 2010).

Asiakkaisiin suhtautumisen erilaisuus verrattuna sosiaalityöhön nousee myös esiin Kelan ohjeistuksissa ja toiminnan linjauksissa. Monessa asiassa edellytetään kirjallisia lausuntoja esimerkiksi lääkäreiltä, sosiaalityöntekijöiltä tai hoitopaikoista kuten esimerkiksi matkakorttiin tukea haettaessa. Sillä ei ikään kuin ole edes väliä puhuuko asiakas totta vai ei, vaan asia ratkaistaan kolmannen tahon kirjallisella todistuksella, jonka on kuitenkin oltava riittävän hyvä Kelan mittapuun mukaan. Aiemmin kunnissa on saatettu enemmän luottaa asiakkaan omaan ilmoitukseen. Toki sosiaalityö lähtee siitä, että asiakkaan näkemys ja ilmaisu ovat painavia tekijöitä toisin sanoen, että asiakas puhuu totta. Sosiaalityöntekijän ei lähtökohtaisesti kuulu oletttavan, että asiakas ensisijaisesti valehtelee ja huijaa. Kuitenkin Kelan työntekijöiden haastatteluissa korostui välillä tämäkin asenne.

Pohdinta siitä, kuinka haastavaa on rakentaa kuva asiakkaan tilanteesta, puuttui sosiaalityöntekijöiltä, koska ammatillisesti se ei taida olla niin haastavaa heille. Lisäksi Kelan työntekijät kokivat joissain paikoin oman osaamisensa olevan riittämätöntä. Joissain Kelan ratkaisuasiantuntijoiden haastatteluissa tuli esiin, että osaaminen, mitä ratkaisuasiantuntijana vaatiminen edellyttää on sosiaalialan erityisosaamista tai sitä jopa kuvailtiin samankaltaiseksi kuin sosiaalityöntekijän osaaminen. Voidaan pohtia sitä, missä määrin sosiaalityöntekijän osaamista voidaan tehdä ilman sosiaalityöntekijän koulutusta. Sosiaalityöntekijän ammatti on siitä erittäin hankala ammatti, että sen osaamisen määrittely on joskus vaikeaa, ja koska ammattitaidon soveltaminen liittyy arkisiin ja käytännöllisiin asioihin, syntyy helposti käsitys osaamisen helppoudesta. Lisäksi silloin kun työntekijä tekee työtä sosiaalialan kysymysten parissa ilman korkeampaa koulutusta, on luontevaa, että työntekijä ei tiedosta, mitä hän ei osaa.

Sosiaalityöntekijöiden haastatteluissa nousi useita rakenteellisia huomioita, joista yksi koski ensisijaisten etuuksien kuin myös viimesijaisen perustoimeentulotuen riittämättömyyttä. Aiemman 90-luvun perustoimeentulotuen Kela-siirron kokeilun

yhteydessä pohdittiin, että yksi vaihtoehto perustoimeentulotuen asiakasmassojen pienentämiseen olisi korottaa ensisijaisia etuuksia (Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997b). Toisaalta yksi vaihtoehto, jota ei kuitenkaan nähty soveliaana, oli pienentää hakijamääriä perustoimeentulotuen tasoa laskemalla. Perustoimeentulotuen hakijamäärien vähennyttyä, voisivat kunnallisen sosiaalityönkin resurssit riittää perustoimeentulotuen käsittelystä vastaamiseen. (Mt.)

Tavoitteenani oli pohtia sosiaalityön roolia viimesijaisen taloudellisen tuen myöntämisessä sekä siis sitä, mistä elementeistä sosiaalityön ammatillinen harkinta koostuu sekä miten taloudellisen tuen myöntämisen erityiskysymykset näyttäytyvät nyt etenkin harkinnan osalta perustoimeentulotuen myöntämisen ollessa Kelan vastuulla. Tämän tavoitteen täyttämiseksi muotoilin tutkimuskysymykset: mistä sosiaalityön harkinta perustoimeentulotuessa koostuu ja mistä harkinta Kelan työntekijän vastuulla koostuu. Näihin kysymyksiin koetin vastata tutkimukseni tuloksissa ja pohdinnassa. Tarkoitukseni oli sekä kuvata että vertailla sosiaalityöntekijöiden ja Kelan työntekijöiden käyttämää harkintaa perustoimeentulotuen päätöksenteossa. Toivoin myös löytäväni vastauksia siihen, kuinka yhteiskunnan politiikat ja toimintalinjaukset muokkaavat sosiaalityötä. Tämän koen ilmentyvän siinä, että uuden julkisjohtamisen ja uuden julkishallinnan mukaisesti deprofessionalisaatio ja mahdollisuuksien tasa-arvo verrattuna tosiasialliseen tasa-arvoon korostuvat palvelujärjestelmän ja sosiaaliturvan uudistamisessa. Tarkoitukseni oli yrittää paikantaa niitä yhteiskunnan rakenteita, jotka ilmentyvät ammatillisessa, oikeudellisessa ja järjestelmälähtöisessä toiminnassa toimeentulotukijärjestelmässä ja luovat kulloinkin käytettävän vallan ehdot. Osaltaan näitä rakenteita edustavat asenteet asiakkaita kohtaan ja perustoimeentulotukityön arvostus, jonka voidaan tulkita myös näkyvän siinä, minkälaista koulutusta työntekijöiltä edellytetään tai onko perustoimeentulotukityössä mukana enää lainkaan akateemisesti koulutettua työntekijää.

Yhteiskunnassamme on tehty pitkä matka siihen, että sosiaalihuollon alaisuuteen kuuluvasta viimesijaisen toimeentuloa turvaavan etuuden harkinnasta on päättänyt yliopistokoulutettu sosiaalityöntekijä. Nyt ajassa on palattu taaksepäin ja harkintavalta on siirretty työntekijäryhmälle, jolla ei ole korkeakoulutusta eikä sosiaalialan koulutusta.

Tutkimukseni perusteella voidaan tulla siihen johtopäätökseen, että perustoimeentulotuessa on harkintaa paikoin paljonkin ja tuon harkinnan olisi, jopa harkintaa nykyään käyttävän ammattiryhmän mielestä, olla sosiaalityöntekijän vastuulla.

## Lähteet

Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights*. Oxford: Oxford University Press.

Archer, S. M. (1995) *Realist theory: the morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Archer, M. S. (2007). *Making our way through the world: Human reflexivity and social mobility*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arnkil, T. E. (2005). Peräkammari ja huolen vyöhykkeet. Metaforat, dialogisuus ja yhteinen kielialue. *Yhteiskuntapolitiikka* 70(2), 155–169.

Banks, S. (1995). *Ethics and values in social work*. Basingstoke: MacMillan.

Beveridge, W. H. (1942). *Social insurance and allied services*. London.

Blomberg, H. K., Kroll, K. C. & Kallio, J. M. (2018). On the changing frontline of welfare delivery: views on social assistance recipients among Finnish frontline workers. *The journal of poverty and social justice*, 26(2), 263–280.

Blomgren, S. (2016) Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat. Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen & P. Saikku (toim.), *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa* (s. 41–73). Raportti 4. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016). *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa*. Raportti 4. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P. & Saikku, P. (2016b). Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalityön palvelut? *Päätösten tueksi 1/2016*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Carey, M. (2008) Everything must go? The Privatization of State Social Work. *British Journal of Social Work* 8, 341–362.

Dominelli, L. (2014). The Age of Austerity in Welfare Services: Impact Upon Social work and Marginalized People. Teoksessa A. Matthies & L. Uggerhøj (toim.), *Participation, marginalization and welfare services: Concepts, politics and practices across European countries* (s. 79–93). Burlington, Vermont: Ashgate.

Eriksson, L. D. (1967). *Pakkoauttajat*. Helsinki: Tammi.

Eräsaari L. (2006). New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa T. Helne & M. Laatu (toim.), *Vääryyskirja* (s. 87–101). Kela. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Esping-Andersen, G. (2013). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Evans, T. (2010). *Professional discretion in the welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. Surrey: Ashgate.

Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hallintolaki 434/2003

Hannikainen-Ingman, K., Kuivalainen, S. & Sallila, S. (2013) Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Teoksessa S. Kuivalainen (toim.), *Toimeentulotuki 2010-luvulla* (s. 81–112). Raportti 9/2013. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

HE385/2014 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Haettu 3.3.2020 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140358#idp446885792>

Healy, L. M. (2008). Exploring the history of social work as a human rights profession. *International Social Work*, 51(6), 735–748.

Heinonen, Hanna-Mari (2017) Perusosan alentaminen ja harkinnan tieto-ohjautuvuus Kelan toimeentulotukityössä. Haettu 3.3.2020 osoitteesta <https://www.uef.fi/documents/748955/1533559/Heinonen.pdf/70c04dd4-bea5-437f-91b5-b26dbebe5eb2>

Hiilamo, H., Karjalainen, J., Kautto, M. & Parpo, A. (2004) Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Stakes tutkimuksia 139. Helsinki: Stakes.

Hokkanen, L. (2009) Empowerment valtaistumisen ja voimaantumisen dialogina. Teoksessa M. Mäntysaari, A. Pohjola & T. Pösö (toim.), *Sosiaalityö ja teoria* (s. 315–337). Jyväskylä: PS-kustannus.

Honkanen, P. (2014). Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäyspäätökset sosiaalisena ja oikeusturvakysymyksenä. Teoksessa L. Kalliomaa- Puha, T. Kotkas & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 156–181). Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.



Howe, D. (1991) Knowledge, Power, and the Shape of Social Work Practice. Teoksessa M. Davies (toim.) *The Sociology of Social Work* (s. 202–220). Lontoo: Routledge.

Huhtanen, R. (1994). *Toimeentulotuen myöntäminen: Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä*. Tampere: Finnpublishers..

Hämäläinen, J. (1987). *Laadullinen sosiaalitutkimus käytännössä: Johdatus laadullisen sosiaalitutkimuksen "käsityötaitoon"*. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Hänninen, S. & Karjalainen, J. (2007) Teoksessa S. Hänninen, J. Karjalainen & K-M. Lehtelä (toim.), *Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva* (s. 157–191). Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

IFSW & IASSW (2014) Global Definition of Social Work. Haettu 3.3.2020 osoitteesta <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>

IFSW & IASSW (2018). Global Social Work Statement of Ethical Principles. Haettu 3.3.2020 osoitteesta <https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/>

Jokinen, A. (2008). Sosiaalityö tukena ja kontrollina aikuisten kohtaamisessa. Teoksessa A. Jokinen & K. Juhila, *Sosiaalityö aikuisten parissa* (s. 110–144). Tampere: Vastapaino.

Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (2016) *Diskurssianalyysi*. Tampere: Vastapaino.

Juhila, K. (2008). Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Teoksessa A. Jokinen & K. Juhila, *Sosiaalityö aikuisten parissa* (s. 14–47). Tampere: Vastapaino.

Juhila, K. (2008b). Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Teoksessa A. Jokinen, A. & K. Juhila, *Sosiaalityö aikuisten parissa* (s. 48–81). Tampere: Vastapaino.

Juhila, K. (2018). *Aika, paikka ja sosiaalityö*. Tampere: Vastapaino.

Kalliomaa-Puha, L., Kotkas, T. & Rajavaara, M. (2014). Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa L. Kalliomaa-Puha, T. Kotkas & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 8–18). Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kananoja, A. (1997) *Murros on mahdollisuus. Sosiaalityön selvityshenkilön raportti*. Raportteja 211. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Karjalainen, J., Hiilamo, H. & Raivio, H. (2003) *Harkinta toimeentulotuessa. Toimeentulotuen muutosten arvioinnin väliraportti*. Aiheita 19/2003. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Karjalainen, P. (2016). Sosiaalityön uusi asento: paikka, rooli ja orientaatio. Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen & P. Saikku (toim.), *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa* (s. 119–136). Raportti 4. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Karjalainen, P., Metteri, A. & Strömberg-Jakka, M. (2019). TIEKARTTA 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:41.

Kela. (2017). Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017. Haettu 3.3.2020 osoitteesta  
<https://www.kela.fi/documents/10180/3571044/toturaportti0806.pdf/06f4fd6b-50de-4302-b6ea-ac5c2adb0ae9>

Kela. (2020). Toimeentulotuki. Haettu 3.3.2020 osoitteesta  
<https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>

Kivipelto, M. (2016). Sosiaalityön yhteiskunnallinen tehtävä ja vaikuttavuus. Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen & P. Saikku (toim.), *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa* (s. 137–156). Raportti 4. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kotkas, T. (2014). Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa L. Kalliomaa- Puha, T. Kotkas & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 40–59). Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kotkas, T. & Kalliomaa-Puha, L. (2014). ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”. Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Teoksessa L. Kalliomaa- Puha, T. Kotkas & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 204–227.) Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kotkas, T. & Tuori, K. (2016). Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa *Sosiaalioikeus* (s. 213–378). Helsinki: TalentumPro.

Kuivalainen, S. & Saikku, P. (2013). Mihin toimeentulotukea myönnetään ja miksi? Teoksessa S. Kuivalainen (toim.), *Toimeentulotuki 2010-luvulla* (s. 151–185). Raportti 9/2013. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Laaksonen, M. (2011). Aineelliset ja taloudelliset tekijät. Teoksessa: M. Laaksonen & K. Silventoinen (toim.), *Sosiaaliepideemiologia: väestön terveyserot ja terveyteen vaikuttavat sosiaaliset tekijät* (s. 177–194). Helsinki: Gaudeamus.

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609.

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 923/2000

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 1294/2002

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 49/2005

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 1218/2005

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta 64/2006

Lipsky, M. (1980). *Street-level byreaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lowe, R. (1989). The Second World War, consensus and the foundation of the welfare state. *Twentieth Century British History* 1, 152–182. Ref. Lowe (1994).

Lowe, R. (1994) Lessons from the past: the rise and fall of the classic welfare state in Britain, 1945-76. Teoksessa A. Oakley & A. S. Williams (toim.), *The Politics of the Welfare State* (s. 37–53). Lontoo: UCL Press.

Marjamäki, P., Mäntysaari, M. & Ristimäki, T. (1998) Sosiaalityöntkijät Suomessa 1998 - tehtävät, koulutus, määrä ja riittävyys. Sosiaali- ja terveystministeriön selvityksiä 1998:9.

Matthies, A. (2014). How Participation, Marginalization and Welfare Services are Connected. Teoksessa A. Matthies & L. Uggerhøj (toim.), *Participation, marginalization and welfare services: Concepts, politics and practices across European countries* (s. 3–18). Burlington, Vermont: Ashgate.

Metteri, A. (2012). *Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö*. Tampere: Tampere University Press.

Midgley, J. (2010). Poverty, Social Assistance, and Social Investment. Teoksessa J. Midgley & A. Conley (toim.), *Social work and social development: Theories and skills for developmental social work* (s. 105–125). New York: Oxford University Press.

Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E. O. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214–230.

Mullaly, B. (2007). *The new structural social work: Third edition*. Toronto: Oxford University Press.

Myrdal, G. (1960). *Beyond the welfare state: Economic planning in the welfare states and its international implications*. London: Duckworth.

Mäenpää, O. (2004) *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Mäenpää, O. (2008) *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Yliopistopaino.

Mäntysaari, M. (1997) Sosiaalityön tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa R. Viialainen & M. Maaniittu (toim.), *”Tehdä itsensä tarpeettomaksi?” Sosiaalityö 1990-luvulla*. Raportteja 213. Jyväskylä: Stakes.

Mäntysaari, M. (2006). Syrjiikö sosiaalityö? Teoksessa T. Helne & M. Laatu (toim.), *Vääryyskirja* (s. 115–132). Kela. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Mäntysaari, M. (2006b). Tarkentuva tieto sosiaalityössä. Teoksessa P. Kuusela & V. Niiranen (toim.) *Realismin haaste sosiaalitieteissä* (s. 137–160). Helsinki: Unipress.

Mäntysaari, M. (2006c). Nordisk nytta. *Nordisk sosialt arbeid*, 01, 50–61.

Mäntysaari M. (2009). Marx sosiaalityön tutkimuksessa. Teoksessa M. Mäntysaari, A. Pohjola & T. Pösö (toim.), *Sosiaalityö ja teoria* (s. 85–108). Jyväskylä: PS-kustannus.

Määttä, A. (2010). Toimeentulotuen väliinputoajat. *Janus*, 18(1), 20–34.

Mönkkönen, K. (2018). *Vuorovaikutus asiakastyössä: Asiakkaan kohtaaminen sosiaali- ja terveysalalla*. Helsinki: Gaudeamus.

Niemelä, P. (2011). Sosiaalityö hyvinvointietiikan toteuttajana. Teoksessa A. Pehkonen & M. Väänänen-Fomin (toim.), *Sosiaalityön arvot ja etiikka* (s. 13–43). Jyväskylä: PS-Kustannus.

Oakley, A. (1994) Introduction. Teoksessa A. Oakley & A. S. Williams (toim.), *The Politics of the Welfare State* (s. 1–17). Lontoo: UCL Press.

Palola, E. (2014) ”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten” Nuoret koulutuspuhokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. Teoksessa L. Kalliomaa- Puha, T. Kotkas & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 96–113) Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Payne, M. (1996). *What is professional social work?* Birmingham: Venture.

Payne, M. (1998). Social Work Theories and Reflective Practice. Teoksessa R. Adams, L. Dominelli & M. Payne (toim.), *Social work: Themes, issues and critical debates* (s. 240–249). Lontoo: Macmillan.

Pekkarinen, E. & Tapola-Haapala, M. (2009). Kriittinen realismi sosiaalityössä – tiedontuotannosta emansipaatioon. Teoksessa M. Mäntysaari, A. Pohjola & T. Pösö (toim.), *Sosiaalityö ja teoria* (s. 183–205). Jyväskylä: PS-kustannus.

Pennonen, M. & Koski-Jännes, A. (2010). Päihdealan ammattilaisten käsityksiä aineriippuvuuksista. *Janus* 18(3),208–224.

Piirainen, V. (1958). *Kylänkierrolta kunnalliskotiin. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivaishoitotoiminta vaivaishoidon murroskautena 1800-luvun jälkipuoliskolla*. Helsinki.

Piirainen, V. (1974). *Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan. Sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta*. Tampereen Yliopiston sosiaaliturvan opetusjaoston sarjaa Sosiaaliturvan laitoksen julkaisuja 4. Tampere: Karisto.

Pohjola, A. (2010) Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa M. Laitinen & A. Pohjola (toim.), *Asiakkuus sosiaalityössä* (s. 19–74). Helsinki: Gaudeamus.

Pohjola, A. (2014). Rakenteellisen sosiaalityön paikannuksia. Teoksessa A. Pohjola & M. Laitinen & M. Seppänen (toim.), *Rakenteellinen sosiaalityö* (s. 16–36). Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja. Kuopio: UNIPress.

Pohjola, A. & Laitinen, M. (2010) Pohdintaa asiakkuuden punoksista. Teoksessa M. Laitinen & A. Pohjola (toim.), *Asiakkuus sosiaalityössä* (s. 309–320). Helsinki: Gaudeamus.

Pylkkänen, A. (2014) Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva – harkinnan muuttuneet rajat. Teoksessa L. Kalliomaa- Puha, T. Kotkas & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 20–38) Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Raunio, K. (1995). *Sosiaalipolitiikan lähtökohdat*. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, K. (2000). *Sosiaalityö murroksessa*. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, K. (2002). Managerismi – haaste sosiaalityön autonomiselle asiantuntijuudelle. *Yhteiskuntapolitiikka* 67(6), s. 600-603.

Raunio, K. (2009). *Olennainen sosiaalityössä*. Helsinki: Gaudeamus.

Ritakallio, V-M. (1997). Toimeentulotukiasiakkaat ja sosiaalityö. Teoksessa R. Viialainen & M. Maaniittu (toim.) *”Tehdä itsensä tarpeettomaksi?” Sosiaalityö 1990-luvulla* (s. 67–83). Raportteja 213. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Rueschemeyer, D. (1986). *Power and the Division of Labor*. Stanford: Stanford University Press. Ref. Freidson (2001).

Saikkonen, P. (2016). Kuntakentän kirjavat käytännöt. Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen & P. Saikku (toim.), *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa* (s. 29–40). Raportti 4. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Salo, R. (1975) Sosiaalihuollon akateemisesta koulutuksesta ja eräistä siihen vaikuttavista tekijöistä. *Sosiaalinen aikakauskirja* 69(5), (406–411).

Satka, M. (1995). *Making social citizenship. Conceptual practices from Finnish poor law to professional social work*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Sipilä, J. (1989). *Sosiaalityön jäljillä*. Helsinki: Tammi.

Sirviö, H., Romakkaniemi, M., Lindh, J., & Laitinen, M. (2015). Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulotuen päätöksenteossa. *Janus*, 23(3), (247–264).

Sosiaali- ja terveysministeriö. (1997). *Sosiaalihuollon erityisosaamisen turvaaminen. Sosiaalihuollon erityisosaamista selvittäneen työryhmän muistio*. Työryhmämuistioita 1997:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.



Sosiaali- ja terveysministeriö. (1997b). *Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). *Toimeentulotuki: Opas toimeentulotukilain soveltajille*. Julkaisuja 4/2013. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

SOSTE. (2016). Sosiaalibarometri 2016. Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

SOSTE. (2018). Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.  
Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Talentia. (2017) Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. Helsinki: Talentia.

Taloussanomat. (3.11.2017). Kela asetti rajat vuokrille: kaupunkien vuokra-asuntoihin nyt tunkua – ”Iäkkäät ovat tosi hädissään”. Haettu 3.3.2020 osoitteesta  
<https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000005435860.html>

Taloussanomat. (12.4.2018). Kelan uusi tapa rajata toimeentulotukiasiakkaiden lääkekuluja sai moitteet. Haettu 3.3.2020 osoitteesta <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000005638650.html>

Tilastokeskus. (2019). Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulonjakotilasto. Tuloerot (Kansainvälinen Vertailu) 2017, 1 Pienituloisuuden kehitys Suomessa 1966–2017. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu 3.3.2020 osoitteesta  
[http://www.stat.fi/til/tjt/2017/01/tjt\\_2017\\_01\\_2019-03-01\\_kat\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjt/2017/01/tjt_2017_01_2019-03-01_kat_001_fi.html)

Tilastokeskus. (2019b). Findikaattori. Toimeentulotuki. Vuosilasto. Helsinki: Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos. Haettu 3.3.2020 osoitteesta

[https://findikaattori.fi/fi/67#\\_ga=2.224103387.134384015.1553073385-942868980.1553073385](https://findikaattori.fi/fi/67#_ga=2.224103387.134384015.1553073385-942868980.1553073385)

Tilastokeskus. (2019c). Käsitteet. Pienituloisuus. Haettu 3.3.2020 osoitteesta

<https://stat.fi/meta/kas/pienituloisuus.html>

Toikko, T. (2009). *Sosiaalityön ideat: johdatus sosiaalityön historiaan*. Tampere: Vastapaino.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tuominen, E-L. (2002). *Jaetaanko asiakkaita vai jaetaanko töitä? Arviointitutkimus Helsingin sosiaaliviraston toimeentulotuen Asiakaslinja-2000 -uudistuksen toimeenpanosta neljässä toimistossa keväällä 2001*. Selvityksiä 2002:7. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.

Törrönen M., Hänninen, K., Jouttimäki, P., Lehto-Lundén, T., Salovaara, P. & Veistilä, M. (2016). *Vastavuoroinen sosiaalityö*. Helsinki: Gaudeamus.

Vaarama, M., Siljander, E., Luoma, M-L. & Meriläinen, S. (2010). Suomalaisten kokema elämänlaatu nuoruudesta vanhuuteen. Teoksessa M. Vaarama, P. Moisio & S. Karvonen (toim.), *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.

Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista 1349/1988

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2020). Tuloksellisuustarkastuskertomus.

Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020.

Valtiovarainministeriö. (2013). Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Haettu 5.5.2019 osoitteesta

[https://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien\\_tehtaevien\\_kartoitus\\_finaali\\_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56](https://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56)

Vogt, E. (2018). Perustoimeentulotuen Kela-siirrostako säästöä: Miten kuntien kustannuksille kävi? Esitys seminaarissa Uusi toimeentulotukijärjestelmä ei ole vielä valmis – tutkimus kehittämisen tukena II (Kelan pääatalo, Helsinki 8.5.2018). Haettu 3.3.2020 osoitteesta <https://www.slideshare.net/kelantutkimus/perustoimeentulotuen-kelasiirrostako-sst-miten-kuntien-kustannuksille-kvi>

Webb, S. (2001) Some Considerations on the Validity of Evidence-based Practice in Social Work. *British Journal of Social Work* 31(1), 57–79.

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.

Young, I. M. (2000) Representation and Social Perspective. Teoksessa *Inclusion and democracy* (s. 121-153). New York: Oxford University Press.